

K NĚKTERÝM INSTITUTŮM ROZPOČTOVÉHO PRÁVA

IVANA PAŘÍZKOVÁ

I. ROZPOČTOVÉ PRÁVO V SYSTÉMU FINANČNÍHO PRÁVA

Finanční právo upravuje společenské vztahy, které vznikají, mění se a zanikají v procesu tvorby, rozdělování a používání veřejných peněžních fondů a v procesech s tímto souvisejících. Finanční právo tím, že reguluje finanční činnosti se podílí na tvorbě materiálního předpokladu fungování veřejné správy a celého systému veřejné moci a současně i celé řady subjektů poskytujících veřejné statky sloužící k uspokojování veřejných potřeb. Tyto statky jsou různou měrou poskytovány veřejným sektorem, a jsou zajišťovány státem a obcemi a financovány zcela nebo zčásti z finančních prostředků soustředěných v soustavě veřejných rozpočtů. Problematika veřejných rozpočtů tvoří ucelený subsystém českého finančního práva nazývaný rozpočtové právo.¹

Rozpočtové právo jako každé právní subodvětví má své historické kořeny, které se váží jednak na vývoj finančního hospodářství v jednotlivých sociálně-ekonomických formacích a jednak i na vznik a vývoj státního rozpočtu a ostatních veřejných rozpočtů. Rozpočtové právo jako takové můžeme definovat jako souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům, ale i jako souhrn finančněprávních norem upravujících rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet. Tento souhrn právních norem zahrnuje jak normy hmotněprávního charakteru, tak i procesněprávního.

Snaha uceleně zobrazit a pochopit základy českého rozpočtového práva ve světle jeho dlouhodobého vývojového procesu od nejstarších dob až po součas-

¹ Chorváth, J.: Základy rozpočtového práva, Veda, Bratislava 1984

nost nás vedla k tomu, abychom historicky zkoumali vývoj jednotlivých institutů rozpočtového práva. Uvědomujeme si to, že teoretické myšlení každé epochy je historickým produktem, který v různých dobách bere na sebe velmi různou formu a i různý obsah, jako i to, že každá věda tedy i věda o rozpočtovém právu je vědou o historickém vývoji jeho kategorií a institutů. Historický přístup poznávání ekonomických a finančních jevů a procesů je ve své podstatě a významu dialektickým přístupem, dialektickou teorií vývoje finančních kategorií a institutů, teorií poznání. Při tomto zkoumání ekonomicko-finančních jevů a procesů vycházíme z objektivních zákonitostí ekonomické základny.

Vazba veřejné ekonomiky a veřejných financí je velmi těsná. Často se v zahraniční literatuře setkáváme i s tím, že tyto dva pojmy autoři ztotožňují. Veřejné finance odrážejí velmi významné změny v sociální, ale i ekonomické struktuře společnosti a jsou významným nástrojem realizace veřejné ekonomiky. Pokud bychom se měli zaměřit na pojem veřejných financí můžeme tento institut chápat hned z několika pohledů:

- veřejné finance jsou peněžní vztahy, vznikající při získávání, rozdělování, přerozdělování a užití peněz,
- veřejné finance jsou jedním z nástrojů veřejné politiky, kde jako subjekt vystupuje veřejná správa,
- veřejné finance slouží k uspokojování potřeb obyvatelstva na úrovni státu, regionů a municipalit a zabezpečují veřejné statky a naplňují tak veřejný zájem.

Veřejné statky různou měrou poskytuje veřejný sektor, jsou tedy zajišťovány státem a obcemi a financovány zcela nebo zčásti z finančních prostředků soustředěných v soustavě veřejných rozpočtů, které zahrnují:

- státní rozpočet
- rozpočty okresních úřadů
- rozpočty obcí
- rozpočty státních fondů

V ekonomice jsou veřejné statky, které se účinněji zabezpečují koncentrací prostředků ve státním rozpočtu (např. energetika, školství, zdravotnictví, spoje, apod.) a jiné, kdy se jeví efektivnější jejich zajištění územními rozpočty. Jsou i takové veřejné statky, u kterých je možné zvažovat, zda je zabezpečí státní rozpočet, územní rozpočty nebo státní fondy.

Prostřednictvím rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů, tvořících

zdroje k těm, kdo zdroje nevytváří, ale kteří jsou nedílnou součástí společnosti, a společnost by bez nich nemohla existovat. Jak velké bude přerozdělování záleží mezi skupinami obyvatelstva nebo mezi oblastmi státu, záleží na řadě faktorů. Jde zejména o vzájemné působení principu solidarity a principu každý za své. Zajištění určité standartní úrovně nejdůležitějších veřejných statků pro celé území státu je nezbytně nutné. A současně je také nutné zajistit určitou stabilizaci ekonomického vývoje a to je možné pouze prostřednictvím centrálního rozpočtu. Územní rozpočty mají naopak respektovat rozdílné preference obyvatelstva, avšak zájem obyvatel o věci veřejné není často příliš velký a tak preference většiny se může lišit od skutečnosti.²

II. FISKÁLNÍ FEDERALISMUS

Problematika fiskálního federalismu patří k závažným otázkám fungování rozpočtových soustav. V důsledku nesprávného stanovení rozpočtových vztahů dochází k nárůstu ekonomických i správních nákladů.

Fiskálním federalismem se rozumí vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy. Vícestupňovitost však není typická pouze pro země s federativním uspořádáním. Fiskální systém je bez ohledu na formu státu (federace, unitární stát) či formu správy (republika, monarchie) vždy vícestupňový. Tato skutečnost vyplývá ze státoprávního uspořádání země a rozdělení pravomocí a odpovědností mezi jednotlivé stupně řízení. Každá úroveň má kromě řady jiných práv i právo sestavovat svůj vlastní rozpočet a financovat své vlastní potřeby přednostně ze svých vlastních zdrojů. V praxi řeší fiskální federalismus především problémy vertikální a horizontální struktury veřejných rozpočtů, vymezuje hranice fiskální centralizací a decentralizací, určuje daňovou strukturu, dále pak zajišťuje funkce veřejných financí jednotlivými úrovněmi řízení a v neposlední řadě určuje transfery mezi stupni veřejných rozpočtů a optimalizuje vazby mezi rozpočty navzájem.³

Vertikální strukturou se rozumí vazba mezi hlavními úrovněmi řízení, např. vztah místní a ústřední úrovně nebo vazby mezi střední a místní úrovní. Horizontální struktura potom představuje vazby mezi rozpočty na téže úrovni řízení, např. mezi místními úrovněmi.

Více jednotkový fiskální systém, který existuje prakticky v každé zemi, vznikl jako výsledek historického formování vývoje národů, válek a zeměpisných faktorů.

² Blíže Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995

³ Kolektiv, Daňová teorie, VŠB-TU Ostrava FE, Ostrava 1997

Moderní národy se obvykle neformovaly cestou dobrovolného spojení, ale vznikaly převážně spojením již dříve existujících suverénních území do národního celku. V tomto procesu si členské jednotky ponechaly i určité fiskální pravomoce a jiných se vzdaly, čímž vytvořily celek, který vymezuje fiskální aspekty „federace“.

Historie politického vývoje vysvětluje mnohé aspekty systému fiskálního uspořádání jednotlivých zemí, ne však všechny. Určité fiskální funkce lze vykonávat centralizovaně, a přináší to s sebou řadu výhod, jiné by se měly decentralizovat – pro oba způsoby se jistě najde dobré ekonomické zdůvodnění.⁴

V systému plně centrálního modelu se všechny příjmy koncentrují do centrálního rozpočtu a poté je jejich část přerozdělována do nižších úrovní řízení. V tomto teoretickém systému by bylo výhodou zajištění jednotné daňové politiky, nevýhodou potom potlačení iniciativy nižších stupňů řízení a nízká pružnost reakce na jejich potřeby.

V systému plně decentralizovaného modelu by veškeré stupně řízení měly své vlastní příjmy, které by nepřerozdělovaly. Hlavní předností tohoto systému by bylo rozšíření prostoru pro nezávislou daňovou politiku, posílení odpovědnosti jednotlivých úrovní a rovněž by zde existovalo přímé propojení mezi příjmovou a výdajovou stránkou rozpočtů. Naopak negativním je vznik nežádoucí migrace obyvatel a kapitálu a administrativní náročnost.

Proto bude pravděpodobně vždy v praxi existovat model kombinovaný, tj. model, kdy nižší úrovně řízení mají jednak určité své vlastní příjmy a jednak získávají dotace z vyšších úrovní rozpočtů.

Způsob žádoucího prostorového uspořádání fiskálního systému na základě ekonomických hledisek existuje několik. Základním modelem je efektivní uspořádání, které plní tři základní funkce, a to funkci alokační, redistribuční a stabilizační.⁵

Existence fiskálního federalismu tedy umožňuje diferenciaci: centralizovat rozhodnutí v těch případech, kdy je z hlediska ekonomické efektivity nutné respektovat celostátní hledisko, a volit rozhodování na nižší úrovni v těch případech, kdy je z hlediska ekonomické efektivity přínosnější vycházet z hlediska této úrovně. Středobodem fiskálního federalismu tedy je, že alokační funkce veřejného sektoru může být v různých částech státu různá v závislosti na preferencích tamního obyvatelstva. Cíle, které sledují distribuční a stabilizační funkce však vyžadují primární odpovědnost ústředního článku. Makroekonomická stabilizace – jakkoliv je sama předmětem četných kontroverzí – musí být, pokud vůbec existuje, silně centralizovaná.

⁴ Srovnej Peková, J.: Finance územní samosprávy územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, 1995

⁵ Srovnej Vybrál, V.: Nástin Československého práva finančního, Praha–Brno, 1934

Základ fiskálního federalismu je třeba hledat v alokační funkci, která by měla být zajišťována na principu subsidiarity. Při hledání optimálního modelu poskytování veřejných statků v různých podmínkách a za různých potřeb lze uvažovat o velké výhodnosti decentralizace. Nejlépe se to projevuje v Tieboutově modelu místních financí, kde si jednotlivci vybírají mezi různými kombinacemi a úrovněmi poskytovaných služeb.⁶

Fiskální vztahy při decentralizovaném výkonu vlády v rámci země by mělo splňovat tyto zásady:

- a) *zásada rozdílnosti* – fiskální uspořádání by mělo respektovat rozdíly v zájmech obyvatel na určitém území. Centrum by nemělo vyvíjet tlaky na obce, aby zajišťovaly stejný rozsah poskytování veřejných statků bez ohledu na rozdíly v preferencích občanů,
- b) *zásada ekvivalence* – vzhledem k tomu, že užitek z některých veřejných služeb mají občané pouze jednotlivé obce, z jiných obyvatelé určitého území a z některých všichni obyvatelé daného státu, měli by o každé veřejné službě rozhodovat ti občané, kteří budou mít z dané služby užitek,
- c) *zásada centralizace přerozdělování* – přerozdělovací funkci prováděnou fiskálními nástroji by měla vykonávat centrální vláda, která disponuje potřebnými informacemi a adekvátními prostředky. Centrální vláda by rovněž měla garantovat zajištění minimální úrovně základních veřejných služeb na celém území dané země,
- d) *zásada administrativní nenáročnosti* – decentralizace je výrazným nástrojem kontroly expanzivních tendencí veřejného sektoru. Decentralizované úrovně mohou při své konkurenci oslabit monopolní tendence centrální vlády a tím značně zúžit nároky na administrativu,
- e) *zásada neutrality* – centrální vláda by měla usilovat o minimalizaci rozdílů v daních ukládaných jednotlivými obcemi, aby rozhodnutí o alokaci zdrojů byla prováděna na základě ekonomických analýz, a ne na základě rozdílnosti daní.⁷

V rámci fiskální decentralizace nejde pouze o rozdělení odpovědnosti za poskytování služeb veřejného sektoru a jejich financování, ale také o rozdělení pravomocí v získávání příjmů, zejména daňových. Jedná se o otázku **daňového určení a pravomoci ve zdaňování**.

⁶ Kolektiv, Daňová teorie, VŠB–TU Ostrava FÉ, Ostrava 1997

⁷ Srovnej Peková, J.: Finance územní samosprávy územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, 1995

V současnosti tvoří soustavu příjmů územních rozpočtů následující položky:

- a) místní daně,
- b) vlastní daně, jejichž základna je určena celostátně,
- c) podíly na celostátních daních,
- d) nedaňové příjmy,
- e) obecné a účelové dotace,
- f) půjčky, komunální obligace a hospodaření s vlastním majetkem.

Určení daní pro místní rozpočty je obtížné. Většinou daňové určení je dáno těmito pravidly:

1. výnosy z nepřímých daní jsou centralizovány v ústředním rozpočtu, zejména pro jejich vydatnost,
2. progresivní daně jsou většinou rovněž centralizovány, v opačném případě by mohlo dojít k nežádoucí migraci obyvatel a byla by narušena jejich funkce stabilizační,
3. daně z pevného základu (z půdy, pozemků, staveb) by měly jako zdroj příjmů využívat územní rozpočty, neboť se jedná o daně se stabilitou daňové základny, které přinášejí pro potřeby lokální veřejné ekonomiky stabilní daňový výnos,
4. místní výnosy z daní a poplatků by měly být rovněž decentralizovány, argumentem pro toto tvrzení je možnost snadné kontroly ze strany místních samosprávných orgánů a tudíž zamezení daňovým únikům. I ze strany občanů zde vlastně existuje kontrola využívání výnosů z těchto daní a poplatků.

Obecně by tedy příjmy územních rozpočtů měly splňovat kritéria stability výnosů, jednoduchost systému výběru a odvodů daní a poplatků, snadnost stanovení daňové povinnosti a pro poplatníky snadnou kontrolu. Systém by měl být co nejefektivnější, tzn. co nejjednodušší, měl by být proto založen jen na několika málo daních a poplatcích, významných a výnosných příjmů místních rozpočtů.⁸

Vznik federativního státoprávního uspořádání v Československu v roce 1968 byl počátkem reformy dosavadních hospodářských a finančních institucí. S vytvořením dvou stupňů zákonodárných sborů, Federálního shromáždění a národních rad, bylo nutné řešit otázku působnosti federace a republik v oblasti daňového zákonodárství. Na místě dřívějšího jednotného státního rozpočtu unitární země vzniká zákonem č. 143/1968 Sb. soustava tří státních rozpočtů: rozpočet čs. federace a dvou

⁸ Peková, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997

státních rozpočtů národních republik. Až do roku 1988 ještě rozpočtový systém doplňovala soustava místních rozpočtů a mimorozpočtové účelové fondy. Centralizaci odpovídala i nízká míra soběstačnosti místních rozpočtů, naprosto odlišná tendence od států s tržní ekonomikou. Míra soběstačnosti územních rozpočtů je vyjádřen poměrem mezi vlastními rozpočtovými zdroji k celkovým potřebám obcí.

Zrušením národních výborů všech stupňů, ke kterému došlo na základě ústavního zákona č. 294/1990 Sb. dnem voleb do zastupitelstva obcí, vznikly samosprávné obce a vytvořily se nové územní orgány státní správy. Tímto aktem byly změněny vztahy státního rozpočtu k územním rozpočtům a pravidla hospodaření samosprávných obcí a okresních úřadů, které byly zřízeny zákonem č. 425/1990 Sb. V současné době je na území České republiky zhruba 6000 samostatných obcí a 76 okresů a můžeme říct, že v rozpočtech obcí a okresních úřadů se v tomto období výrazně posililo samostatné rozhodování.⁹

Důkazem této samostatnosti je například možnost zavedení místních poplatků tzn. že je v pravomoci každé obce, zda bude příslušný poplatek vybírat či nikoli, a také rozhoduje o jejich sazbách, ale samozřejmě jen v rámci zákonem vymezeného rozpětí. Podle stávající právní úpravy mohou obce vybírat tyto místní poplatky:

- a) poplatek ze psů,
- b) poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- c) poplatek za užívání veřejného prostranství,
- d) poplatek ze vstupného,
- e) poplatek z ubytovací kapacity,
- f) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj.¹⁰

Dalším důkazem o samostatnosti obcí je obsažen v zákoně č. 368/1992 Sb. o správních poplatcích, který obcím vymezuje vybírat platby za udělování koncesí, živnostenských oprávnění, činnost matrik a stavebních úřadů. Vzhledem k potřebě posílit právní jistotu poplatníka se upustilo od sazeb poplatků stanovených rozpětím (jako u místních poplatků) a ponechaly se sazby stanovené pevnou částkou nebo procentem. Toto je pouze nástin částí příjmů municipiálních rozpočtů.

⁹ Kolektiv, Daňová teorie, VŠB-TU Ostrava FE, Ostrava 1997

¹⁰ Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

III. HISTORICKÉ KOŘENY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Vývoj finančního hospodářství je poznačený celkovým vývojem společnosti v jednotlivých sociálně-ekonomických formacích.

Vznik státního rozpočtu je historicky spjat s vývojem společenských formací, v nichž byla postupně nastolována otázka naplňování společenských potřeb prostřednictvím veřejné instituce s charakterem samostatného účelového souboru, který by se aktivně podílel na dotváření a především pak na zlepšování životních podmínek lidí s možností uplatnit v individualistickém ekonomickém systému dílčí solidaristické prvky, tedy výhody objektivně a společensky užitečné a přitom institucionálně zahrávané.¹¹

Ohlédneme-li se zpět do minulosti na vývoj společenskoekonomických formací, zjistíme, že období předcházející vzniku státního rozpočtu lze charakterizovat v dějinném kontextu požadavkem na tvorbu nejrůznějších pokladen až po specificky utvářené fondy.

Historické kořeny prvotních forem státního finančního hospodaření vznikají už v otrokářské společnosti. Všechny starověké kultury se v prvopočátcích vyznačovaly jedním společným, a to že všechno co se vykonávalo ve prospěch státu, mělo naturální podobu. Se státním hospodářstvím se setkáváme již ve starověku a to v Babylónii, v Asýrii, starověkém Egyptě, Perzii, Fenicii, v městských státech antického Řecka, v Makedonii a v otrokářském Římě. O prvotních formách státního finančního hospodářství, či o předchůdcích státního rozpočtu novověkých dějin, můžeme hovořit až po zániku naturálního hospodaření panovníka coby vlastníka státu.

Vznik kovových peněz vedl k postupnému zdokonalování státního hospodářství a vedl k jejich hromadění do státní pokladny. První ražba mincí, jako peněžní jednotky, se historicky datuje už od starověku v Číně a Egyptě, dále v Řecku a v Římské říši. Postupně se měnily i vojenské a služební povinnosti poddaných na peněžní platby. Ke krytí státních, panovníkových či knížecích výdajů se původně přijímaly dobrovolné dary od poddaných, které byly především ve starém Římě vývojovým předstupněm veřejného finančního hospodářství. V případě kdy panovník, či kníže byly na tyto dobrovolné dary odkázány a vrchnostensky si je vynutily, byl to už jen krok ke vzniku veřejného finančního hospodářství a později ke vzniku pravidelně povinně odváděným daním.

Systém státního hospodářství se historicky váže na různé starověké formy mocenského systému. Tento mocenský systém byl v každém státě rozdílný.

¹¹ Vybíhal, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové, 1995

Ve starověku státní hospodářství otrokářského Říma bylo charakterizováno téměř všeobecnými otrokářskými výrobními vztahy a vojenskými expanzemi s dalším přílivem otroků. Pokuty a nájemné za užívání podmaněných státních území „ager publicus“ se platil dobyt看em. Až přechod na kovové peníze a povinnost odvádět peněžní platby sehrál hlavně v období římského císařství hlavní význam ve státních příjmech plynoucích jednak z vojenských kořistí podrobených krajin a provincií, přičemž navazovali na daňovou povinnost, která byla běžná před jejich příchodem. Města, která zachovávala loajalitu k Římu, poskytovali daňovou imunitu. Od domácího obyvatelstva požadovali v podstatě daně trojího typu:

- pozemkovou daň (tributum soli)
- naturální daň z části úrody (stipendium)
- poplatky z řemesel a jiného podnikání (vectigalia)

Naturální daň obyčejně představovala desátý díl z úrody (decuma).

Za římské republiky se už daně nevybíraly přímo státními orgány, ale prostřednictvím daňových nájemců – publikánů. Publikáni si pronajímali inkaso určitých daní v provinciích tak, že zaplatili do státní pokladny stanovenou sumu, kterou si potom rekompensovali přímým vybráním daní od obyvatel. Do činností publikánů stát nezasahoval. Sumy odváděné publikány do státní pokladny byly součástí kapitálového základu římského státního finančního hospodářství.¹² V období feudalismu dochází k postupnému upevňování státu, peněžního hospodářství, kromě státních daní se začínají vybírat daně církevní a v neposlední řadě daně vypisované feudálními městy, jako odraz růstu jejich mocenského postavení, v nichž můžeme spatřovat zárodky dnešních místních daní.

V souvislosti s upevněním postavení státu v pozdním feudalismu, vymezením jeho stálých funkcí a oddělením hospodaření panovníka od ekonomiky státu dochází k pravidelnému výběru daní do státní pokladny jako zdroje ke krytí správních a jiných veřejně prospěšných potřeb. Zavádějí se katastry, tj. seznamy nemovitostí jako podklad pro stanovení majetkových daní.

V této době vznikají také velké státní útvary, kdy sjednocovací proces rozdrobených území našel výraz v centralizaci peněžních prostředků.

S rozvojem trhu dostávají takto specificky utvářené fondy charakter jednotného centralizovaného peněžního fondu, který nabývá významově nových dimenzí nejen v období přechodu od feudalismu ke kapitalismu, ale zejména s rozvojem parlamentarismu a demokracie, přičemž později je zahrávaný do obrazu průhled-

¹² Chorváth, J.: Základy rozpočtového práva, Veda, Bratislava 1984

nosti toku finančních zdrojů jako nástroj společenské kontroly a nezbytná součást regulace tržního systému.¹³

I když určité prvky státního rozpočtu již spatřujeme v otrokářské a feudální společnosti a bezprostředně souvisí se vznikem států, vznik státního rozpočtu coby subjektu státní regulace můžeme spojovat až s kapitalistickou společností a to v období, kdy stát začíná usměrňovat průmyslový cyklus a postupně na sebe přebírá odpovědnost za ekonomický vývoj.

III.1. HISTORICKÝ EXKURS ROZPOČTU V ČR

Státní rozpočet v podobě, jakou má dnes, vznikl v 19. století. I když první státní rozpočet na území našeho státu, v rámci Rakouska, byl uveřejněn 28.3.1848, nebyl ještě státním rozpočtem dnešního typu. Teprve až pokyny o sestavování rozpočtu před Rakousko-Uherským vyrovnáním na základě nařízení ministra financí a Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu ze dne 17. října 1863 bylo upraveno rozpočtové řízení. Téhož roku se císařským nařízením č.140 ř.z. dostala státnímu rozpočtu forma a obsah, který odpovídal politické situaci v době konstituční monarchie.¹⁴

Vlastní právní úprava rozpočtu nacházela oporu v Ústavě z roku 1867, kde byla řešena i otázka státního dluhu v oboru částech říše. Schvalování rozpočtu příslušelo říšské radě, rozpočtový rok začínal 1.7. a končil 30.6. následujícího roku. Struktura rozpočtu byla jednoduchá – rozpočet byl součástí finančního zákona a byl složen ze státních výdajů a státních příjmů.¹⁵

Recepce zákonných norem Rakousko-Uherska do československého právního řádu, která byla provedena zákonem č.11/1918 Sb., znamenala i převzetí rakouských rozpočtových norem. V prosinci 1918 byl přijat zákon č. 95/1918 Sb. – zákon o rozpočtovém provizoriu, naše první rozpočtová norma.

Československá ústava z roku 1920 obsahovala pouze ustanovení obecná o státním rozpočtu a mnohem podrobněji bylo rozpočtové hospodaření upraveno v dalších právních normách. Další období bylo poznamenáno pouze dílčími úpravami ve finančních zákonech a to ustanovení o rozpočtových přesunech a v přechodných ustanoveních se objevilo zmocnění pro ministra financí k přijímání přechodných úvěrů.

¹³ Vybíhal, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové, 1995

¹⁴ Spáčil, B.: Teorie finančního práva ČSSR, Orbis, Praha 1970

¹⁵ Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995

V dalším období, let 1927–1938 došlo k radikálním změnám rozpočtové soustavy, změnily se základní finanční zákony. Reforma rozpočtového hospodaření v roce 1927 znamenala nové rozdělení rozpočtové struktury na čtyři organicky spojené skupiny

- rozpočet skupiny I. – vlastní státní správa (obsahoval všechny výdaje a příjmy týkající se administrativy úřadů a zařízení a dále se ještě vnitřně členil)
- rozpočet skupiny II. – správa státních podniků – subjektů ve vlastnictví státu, ale i hospodařích na komerčních principech
- rozpočet skupiny III. – podíl samosprávných svazků na státních daních, dávkách a poplatcích
- rozpočet skupiny IV. – správa státního dluhu. Celkové členění umožnilo jasný pohled do odlišných skupin financí státu.¹⁶

III.2. VÝVOJ PO ROCE 1945

Struktura státního rozpočtu v podobě jak jsem výše uvedla se zachovala až do roku 1947, kdy se postupně začala přetvářet a měnit. Jistá stagnace rozpočetnictví byla v letech 1945 a 1946 kdy v roce 1945 nebyl státní rozpočet vůbec a projednán byl až rozpočet na rok 1946.

V roce 1947 se začala uplatňovat nová kritéria přístupu k rozpočtovým výdajům a sice v rozlišování výdajů na provozní a investiční. Po roce 1948 opět došlo ke změnám, které můžeme například spatřovat v přímém spojení finančních plánů podniků s rozpočty národních výborů a rozpočty ministerstev v jednom státním rozpočtu.

Přijetím zákona č.8/1959 Sb. byla stanovena základní pravidla státního rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky. Tato pravidla platila až do roku 1970, kdy byla přijata nová pravidla, která reagovala na vytvoření federativního státu. Vedle pravidel federálních přijala každá z republik pro svoje republikové rozpočtové hospodaření vlastní pravidla.¹⁷

Další změnu přinesl až rok 1990 – zákon č.576/1990 Sb. pravidla hospodaření s rozpočtovými prostředky, platná pro Českou republiku, která doznala dílčích změn a novel, poslední právním předpisem – Opatření MF ČR o rozpočtové skladbě č.j. 111/74200/1997.

¹⁶ Srovnaj Stiglitz, J.E.: Ekonomie veřejného sektoru, Grada, 1997

¹⁷ viz str. 118.

III.3. POHLED NA HISTORII SAMOSPRÁVY PO ROCE 1918

Po vzniku ČSR existovaly různé typy územní samosprávy, které vycházely z dřívějšího modelu Rakouska-Uherska, přičemž v Čechách a na Moravě to byly obce a okresy a na Slovensku municipia (města) a komitáty, později okresy a župy, na Podkarpatské Rusi to byly komitáty, později jedna župa.

V dalších letech došlo ke sjednocení typů územní samosprávy do tří stupňů:

1. obec nebo město,
2. okres,
3. země.¹⁸

Nejdůležitějším nástrojem jednotlivých svazků územní samosprávy, tzn. i obcí, byl rozpočet, který se dělil na řádný a mimořádný. Příjmem řádného rozpočtu byly

- pravidelný výnos obecního jmění a obecních fondů,
- čistý zisk obecních výdělečných podniků,
- příspěvky, poplatky a dávky;
- státní přiděly;
- ostatní, pravidelně se opakující příjmy.

Příjmem mimořádného rozpočtu byly

- mimořádné výnosy z obecního jmění;
- příjmy z prodeje obecního majetku;
- výnosy půjček;
- mimořádné příspěvky, poplatky a dávky;
- nahodilé příjmy.

Přesuny mezi jednotlivými položkami v rámci řádného rozpočtu, stejně tak v rámci mimořádného rozpočtu nemohli obce provádět bez souhlasu nadřízeného úřadu (vyšších orgánů veřejné správy). Mimořádné příjmy se nesměly použít na řádné (běžné) výdaje.

Vývoj hospodaření územní samosprávy v ČSR v období 1918–1938 můžeme rozdělit na dvě etapy a to do roku 1927 a od roku 1927 do začátku druhé světové války. První období je charakteristické růstem daňové pravomoci svazků územní

¹⁸ Peková, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997

samosprávy, ale byť příjmy rozpočtů zvláště obecních rostly, zvyšovaly se výdaje, což znamenalo deficit v hospodaření samosprávy, k dalšímu zadlužování a zvyšování přírůžek k přímým daním a ohrožovalo to i příjmy státní.

Důležitým příjmem rozpočtu obcí byly přiděly ze státního rozpočtu a velký význam měly i přiděly z výnosu státních daní (z daní předepsaných a vybíraných na jejich území).

Do roku 1923 byl v Čechách, na Moravě a ve Slezsku poskytován i všeobecný přiděl mimo přidělu z daní přímých. Kromě toho mohly země zavést přírůžku ke spotřebačním daním. Většina obcí hradila své potřeby především z přírůžek k přímým daním, které v roce 1927 doznaly podstatných reformujících změn, a současně s nimi byly limitovány i prážky. Touto reformou se měla snížit deficitnost hospodaření svazků územní samosprávy, především obcí a okresů, s využíváním dalších dávek a poplatků při současné úpravě maximální výše přírůžek, aby zvýšené přírůžky umožnily vyrovnanost rozpočtového hospodaření. Avšak v konečném hodnocení tato finanční reforma měla jen malou účinnost.

V roce 1930 byla opět další tzv. třetí finanční novela, která stanovila jako rozhodující zdroj financování obecních výdajů výnosy z obecního majetku, a teprve poté připadaly v úvahu poplatky, dávky, příspěvky a také i přírůžky a samostatné dávky, a naturální plnění a přiděly od státu nebo země jako pevný finanční zdroj nezávislý na ostatních veřejnoprávních příjmech obcí a okresů. Pro toto rozpočtové období je příznačné, že se kladl velký důraz na sestavování reálného rozpočtu jednotlivých svazků územní samosprávy a současně měla tato úprava zamezit dalšímu deficitnímu hospodaření zejména obcí a okresů. Avšak i přes četné úpravy hospodaření samosprávných svazků stále rostly jejich dluhy zejména obcí.

K další podstatné úpravě došlo v roce 1936 zákonem 69/1935Sb., o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy, který změnil a doplnil zákon č. 77/1927 Sb. a zákon č. 169/1930, kterým bylo omezeno další uzavírání nových půjček a bylo přikročeno k regulaci již existujících smluvních dluhů a zároveň došlo i k úpravě příjmů rozpočtů samosprávných svazků.¹⁹

Časté úpravy finančního hospodaření měly pouze dočasný charakter a byly pouze odrazem snahy o nové rozdělení úkolů veřejné správy; jednak mezi stát a stupně územní samosprávy a jednak mezi jednotlivé stupně územní samosprávy s cílem snížit náklady na veřejnou správu. Bohužel tohoto cíle dosaženo nebylo. V období let 1938 až 1945 změny ve vymezení příjmů municipiálních samospráv stejně jako změny ve vymezení úkolů municipalit pokračovaly. Zejména došlo

¹⁹ Srovnej Peková, J.: Finance územní samosprávy územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, 1995

k nahrazení přírážek k přímým daním pevnými přiděly ze státní pokladny jako důsledek mimořádných válečných poměrů.

Po skončení druhé světové války vznikly na našem území národní výbory u nichž však byla výrazně potlačována jejich samosprávní funkce. K výrazné reorganizaci dochází v roce 1949, kdy bylo zrušeno zemské zřízení a byla vytvořena třístupňová soustava národních výborů a to místní (městské), okresní, krajské národní výbory a byla uplatňována instanční (vertikální) podřízenost. Toto období je charakteristické tím, že se postupně likviduje územní samospráva, znárodněje se majetek obcí a obce přestávají být samosprávnými celky. Národní výbory se stávají decentralizovanými orgány státní správy a moci. Ve finančním hospodaření došlo k užšímu napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočet, a můžeme říct, že byly součástí tohoto rozpočtu a to prostřednictvím rozpočtu ministerstva vnitra a to v letech 1951–1952. Po roce 1953 a v podstatě až do roku 1990 můžeme pozorovat snahu postupně znovu zvýraznit i samosprávnou funkci národních výborů. Zejména po roce 1960, kdy došlo k územní reorganizaci státu. Změny které nastaly můžeme shrnout následovně:

- každý národní výbor sestával svůj rozpočet,
- rozpočty národních výborů se osamostatnily, byla jim vymezena jejich vlastní příjmová základna. Byly relativně samostatné, ale vyčleněné druhy příjmů nestačily pokrýt výdaje národních výborů, zejména z důvodů další decentralizace zabezpečování úkolů,
- uplatňovala se zásada vyrovnanosti rozpočtů národních výborů, a to i prostřednictvím transferů ze státního rozpočtu,
- rozpočty národních výborů byly napojeny finančními vztahy na státní rozpočet, po roce 1969 na rozpočet příslušné republiky.²⁰

III.4. ROZPOČTY NÁRODNÍCH VÝBORŮ COBY PŘEDCHŮDCI ROZPOČTŮ OBECNÍCH

Rozpočty národních výborů byly tvořeny jednak příjmy řádnými a dále ještě doplňkovými a výdaji, které odrážely okruh úloh, které tyto orgány státní moci a státní správy plnily a to především v oblasti školství, kultury, zdravotnictví, sociálního zabezpečení, výstavby a údržby bytového fondu, místní výroby a služeb.

²⁰ Srovnej Kyzlink, V.: Finance národních výborů a rozpočtových organizací, VŠE Praha, SPN, Praha 1971

Příjmy rozpočtů národních výborů zahrnovaly

- vlastní rozpočtové příjmy,
- prostředky předělované národním výborům ze státního rozpočtu nebo ze státních fondů,
- prostředky z vlastních účelových fondů, které si národní výbory sami tvořily,
- doplňkové příjmy.²¹

První kategorie příjmů – vlastní rozpočtové příjmy tvořily ekonomicky nejdůležitější příjmovou základnu národních výborů. Obvykle tam byly zahrnovány tyto příjmy:

- příjmy z podniků a organizací, které národní výbory řídily,
- příjmy z vlastní činnosti národních výborů,
- příjmy, jejichž výnosy mohly národní výbory ovlivnit a to:
 - a) odvody hospodářských organizací řízených národními výbory,
 - b) odvody příspěvkových organizací řízených národními výbory,
 - c) příjmy z činnosti rozpočtových organizací řízených národními výbory,
 - d) daně, svěřené centrálními orgány národním výborům např. daň z obratu, daň z příjmů obyvatelstva, domovní daň, apod.,
 - e) místní poplatky,
 - f) pojistné a příspěvky sociálního zabezpečení,
 - g) ostatní příjmy.

Doplňkové příjmy národních výborů byly členěny následovně:

- nerozpočtované příjmy,
- příjmy, které odrážely hmotnou zainteresovanost národních výborů,
- sdružené prostředky,
- spořitelní úvěr.

Tyto nerozpočtované příjmy měly pouze sporadickou povahu, z roku na rok se měnily a nedaly se dopředu naplánovat.²²

Výdaje rozpočtů národních výborů byly členěny následovně:

- výdaje na hospodářství,

²¹ Zahálka, V.: Finanční právo, PF UJEP, Brno 1984

²² Chorváth, J.: Základy rozpočtového práva, Veda, Bratislava 1984

- výdaje na kulturní a sociální potřeby,
- výdaje na správu.

Přímé napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočet časem vedlo k velkým přerozdělovacím procesům uvnitř rozpočtové soustavy, neboť pokračovala decentralizace v zabezpečování veřejných potřeb národními výbory, zároveň však byly veřejné příjmy značně centralizovány ve státním rozpočtu. Příjmy, které plynuly do rozpočtů národních výborů, byly nerovnoměrně rozloženy. Národní výbory nebyly odpovědné za plnění příjmové stránky rozpočtů, takže vlastní příjmy rozpočtů národních výborů de facto nebyly rozpočtovým omezením. Přestože se postupně přijímala opatření, směřující ke zvýšení odpovědnosti národních výborů za plnění rozpočtu vlastních příjmů, nezlepšila se úroveň hospodaření municipalit. Některé uplatňované rozpočtové zásady, zejména zásada detailní účelovosti a propadávání nevyužitých prostředků, vedly k ne hospodárnému využívání rozpočtových příjmů.

K určitým změnám došlo po roce 1968 v souvislosti s federativním uspořádáním státu a se snahami o zvýšení finanční soběstačnosti národních výborů. Docházelo k dílčím úpravám rozpočtových pravidel. Územní samosprávu se však podařilo opět odloučit od státní správy až po roce 1989, kdy dochází k podstatným změnám v postavení obcí v České republice. Ústava a zákon o obcích vymezují „postavení obcí jako základního článku územní samosprávy“. Obec je územní společenství občanů, kteří mají právo na svém území na samosprávu a právo samostatně rozhodovat v mnoha oblastech veřejné správy. Reforma územní samosprávy se především soustředila na

- změny územního členění, byly zrušeny národní výbory, obnovila se obecní zřízení,
- oddělení územní samosprávy od státní správy a moci, vytvoření ekonomických a právních předpokladů pro fungování územní samosprávy,
- změny struktury státní správy tzn. se všeobecnou působností a se specializovanou působností,
- upevnění municipiální vládní úrovně, která je v obcích reprezentována volenými orgány,
- reformu municipiálního hospodaření tzn. obce mají vlastní rozpočet.²³

²³ Peková, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997

IV. OBECNĚ POJEM ROZPOČET

Pojem rozpočet neboli *budget* je slovo anglické, které vzniklo ze starofrancouzského *boulgette* což znamenalo kožený vak na peníze.²⁴

Rozpočtem v nejširším slova smyslu se rozumí přehled vydání nějakého soukromého nebo veřejného hospodářství pro určité období a přehled příjmů taktéž pro určité rozpočtové období.²⁵

Nalézt v odborné literatuře jednoznačnou definici pojmu „rozpočet“ není možné. Důvodem je především to, že rozpočet sehrává dvojí roli ve společnosti a to roli hospodářskou a roli státoprávní. Podle toho, která role vystupuje do popředí, je i jednotlivými odborníky rozpočet charakterizován. Zpravidla bývá rozpočet posuzován ze stránky hospodářské a to jako číselný hospodářský plán pro určité, časově omezené, zpravidla jednorozhodní finanční období, jehož hlavní náplní jsou příjmy i výdaje spojené s tímto obdobím.

Z historického hlediska lze rozpočet chápat jako produkt historického vývoje společnosti a její ekonomiky. Vznik státního rozpočtu je reakcí na vzrůstající společenské potřeby veřejné instituce se specifickým účelem, kterým by bylo podílení se na dotváření a zlepšování životních podmínek lidí s možností uplatnit dílčí solidaristické prvky. Vývoj společnosti ukazuje, že období předcházející vzniku státního rozpočtu lze charakterizovat v dějinném kontextu požadavkem na tvorbu nejrůznějších pokladen, popř. specificky utvářených fondů. Prvotní příčinou byla trvalá poptávka po zdrojích financování válečných akcí a druhotnou pak zájem na tlumení následků přírodních kalamit. Za první veřejné rozpočty v modernějším pojetí lze považovat rozpočty státní z 19. století, na našem území pak za vlády Marie Terezie. V této době se přerozdělování národního důchodu státním rozpočtem omezovalo v podstatě na získání státních příjmů ke krytí výdajů spojených s udržováním státního aparátu, státních zařízení a armády. V té době rozpočtová politika byla skutečně jen fiskální politikou, politikou státní pokladny. S rozvojem sociální a ekonomické funkce státu objem rozpočtového fondu v porovnání s národním důchodem stoupal.²⁶

V důsledku růstu významu státního rozpočtu jako hlavního prostředku centralizovaného přerozdělování národního důchodu se zvýšila i úloha rozpočtové politiky, která se stává nejmocnější součástí celkové hospodářské politiky státu a spočívá v cílevědomém ovlivňování ekonomických procesů tvorbou, rozdělováním a používáním rozpočtového fondu.

²⁴ Ottův slovník naučný sv. IV., J. Otto, Praha 1891

²⁵ Všeobecný slovník právní Fr. Xaver Veselý, Praha 1899

²⁶ Vybíhal, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové, 1995

V tržní ekonomice má ovlivňování ekonomických procesů rozpočtovou politikou své ekonomické meze, které jsou dány rozumnou hranicí rozsahu centralizovaného způsobu přerozdělování národního důchodu. Pokud toto přerozdělování překročí určitou mez, zvláště mezi podnikovou sférou, může působit proti smyslu fungování svobodného trhu, tedy systému tzv. tržní samoregulace.

V teorii veřejných financí prezentované v Evropské unii převládá názor, že fungování rozvinuté tržní ekonomiky je možné jen za předpokladu, že systém tržní regulace bude v odůvodněných případech doplněn účinným systémem státních regulačních zásahů.

Vzhledem k takovéto v podstatě velké účinnosti rozpočtové politiky se pojem finanční politika dosti často chápe jen jako rozpočtová politika a takto zúženě chápáná finanční politika se staví vedle měnové a devizové politiky. Z hlediska celkové hospodářské politiky však rozpočtová, měnová a devizová politika spolu natolik bezprostředně souvisí a navzájem se prolínají, že se jeví jako teoreticky správnější a prakticky účelnější chápat je jako úseky téhož procesu finanční politiky.²⁷

V. SOUSTAVA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

I když naše právo nezná pojem „veřejný rozpočet“ existuje tzv. soustava veřejných rozpočtů, pro něž je společné, že jde o rozpočty „veřejné“. Tyto rozpočty jsou určeny plnit funkci závazného dokumentu pro finanční hospodaření státu jako celku, ale i jednotlivých samosprávných celků.²⁸

Pod pojmem rozpočtová soustava se někdy rozumí pouze soustava rozpočtových orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných prostředků, kontrolují plnění veřejných rozpočtů. V jiném pojetí, pro nás důležitějším se rozpočtovou soustavou označuje soustava veřejných rozpočtů a soustava rozpočtových vztahů uvnitř rozpočtové soustavy, kdy se jednotlivé rozpočty považují za články rozpočtové soustavy. Do rozpočtové soustavy se dají řadit i orgány, které zajišťují a účastní se celého rozpočtového procesu, i ty orgány, které tento proces kontrolují. A ještě v jiném pojetí je rozpočtová soustava chápána jako souhrn jak veřejných rozpočtů, popřípadě dalších státních fondů, tak orgánů a institucí z oblasti veřejných financí. Pod pojmem rozpočtová soustava budu vycházet z platné právní úpravy a to je ze zákona o rozpočtových pravidlech, kde se pod tento pojem zahrnuje:

- státní rozpočet
- rozpočty okresních úřadů
- rozpočty obcí
- rozpočty státních fondů²⁹

Kromě tohoto členění typického pro unitární stát mohou být součástí rozpočtů federální rozpočty států s federativním uspořádáním nebo nadnárodní rozpočty například rozpočet Evropské unie.

V.1. STÁTNÍ ROZPOČET

Státní rozpočet je vrcholným nástrojem finanční politiky státu, jímž se řídí veškeré finanční hospodaření. V nejobecnějším pojetí státního rozpočtu jsou jeho obsahem veškeré příjmy a výdaje, jakož i vazba na rozpočty ostatní. Těmito vazbami jsou finanční vztahy v podobě dotací, návratných finančních výpomocí či naopak odvodů.

Zatímco na jedné straně jde o očekávané příjmy, na straně výdajů půjde o okruh potřeb, které je potřeba uhradit. Jedná se nejčastěji o opakující se výdaje jako příklad můžeme uvést výdaje na správu státu či sociální zabezpečení, to znamená nezbytné potřeby státu, ale i zajištění dalších cílů a úkolů, které chce stát dosáhnout a tudíž je musí i finančně zabezpečit. Tímto se postavení obou stran rozpočtové bilance liší, protože výdaje vycházejí z určitého nutného minima, které je nezbytné pro fungování státu, a proto tyto potřeby je možné dosti přesně vyjádřit, ale na druhé straně příjmů tomu tak není.³⁰

Příjmy jsou vždy vyjádřením určitého očekávání, které je založeno na ekonomických a právních normách, jehož realizace nemusí odpovídat prognóze. Vždy je však nutné vycházet z takového minima příjmů, které budou schopny zabezpečit nejnútnejší potřeby státu. Výdaje jsou proto v rozpočtové logice primární, o jejich potřebnosti a nutnosti musí být vláda, Parlament i občané přesvědčeni.³¹

Pojem státní rozpočet nemá de facto jednoznačný význam, jak to vyplývá ze studia tuzemských i zahraničních literárních pramenů. Na státní rozpočet je nahlíženo jako na:

²⁹ Srovnej Peková, J.: Státní rozpočet, VŠE 1993, a Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995

³⁰ Zahálka, V.: Finanční právo, PF UJEP, Brno 1984

³¹ Engliš, K.: Finanční věda, Praha 1929

²⁷ Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995

²⁸ Srovnej Mrkvyka, P.: Finanční správa, MU, Brno 1997

1. **centralizovaný peněžní fond**, tedy fond peněžních prostředků soustředěných do působnosti státu na principu nenávratnosti a neekvivalentního způsobu rozdělování,
2. **bilance příjmů a výdajů** (účetní dokument), v němž jsou kodifikovány rozvrhy předpokládaných příjmů a výdajů státu,
3. **finanční plán** na rozpočtové období zahrnující tzv. rozpočtovou závěrku, tedy bilanci státního hospodaření vyplývajícího z dosažené úrovně příjmů a výdajů státu za uplynulé rozpočtové období,
4. **ekonomický vztah** související se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků, představuje ekonomickou kategorii ztělesňující v sobě jednotu finančních jako jsou daně, poplatky, cla, státní půjčky, transfery, dotace, a jiné,
5. **právní normu**, neboť je schvalován Poslaneckou směrnicí Parlamentu České republiky ve formě zákona.³²

V.2. ROZPOČTY OKRESNÍCH ÚRADŮ

Rozpočty okresních úřadů mají řadu společných rysů jak se státním rozpočtem, tak s rozpočty obcí. Liší se od nich v tom, že okresní úřady nemají vlastní majetek, jsou správci státního majetku, což se projevuje jak v příjmové tak i výdajové stránce rozpočtu.

Výdaje hrazené z rozpočtu okresního úřadu, jsou zejména na vlastní činnost okresního úřadu, což znamená vlastní výkon státní správy a činnosti, jejichž zabezpečení je uloženo okresnímu úřadu zákonem. Další výdaje a příspěvky slouží pro potřeby rozpočtů okresním úřadem řízených rozpočtových a příspěvkových organizací, to znamená těch organizací, kde okresní úřad plní funkci zřizovatele. Dalšími výdaji rozpočtu okresního úřadu jsou splátky přijatých úvěrů a půjček a současně i úroky z nich, splátky přijatých návratných finančních výpomocí.³³

Vzhledem k provázanosti rozpočtové soustavy musí rozpočet okresního úřadu počítat s dotacemi z vlastních zdrojů do rozpočtu obcí a zároveň má rovněž úlohu zprostředkovatele dotací poskytovaných ze státního rozpočtu České republiky do rozpočtu obcí.

³² Vybíhal, V.: *Veřejné finance*, E.I.A., Hradec Králové, 1995

³³ Peková, J.: *Finance územní samosprávy územní aspekty veřejných financí*, Victoria publishing, 1995

Příjmy okresního úřadu jsou tvořeny jednak příjmy daňového a poplatkového charakteru, tzn. jednak podíl na státních příjmech, jednak správní poplatky za úkony jím prováděné a současně i příjmy z vlastní činnosti okresního úřadu a příjmy z činností jím řízených organizací.

Propojení se státním rozpočtem je realizováno prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu České republiky. Okresní úřad může ve svém rozpočtu vytvářet rezervy, obdobně jak je tomu u rozpočtu státního, a to jen v rozsahu nezbytném k zabezpečení mimořádných potřeb, které by nebylo možno rozpočtově zabezpečit při schválení rozpočtu. Nastane-li situace, kdy vznikne ve finančním hospodaření okresního úřadu přebytek, což je de facto jisté narušení rozpočtové zásady – časové omezení použití rozpočtových prostředků, nepropadají do státního rozpočtu.³⁴

V.3. ROZPOČTY OBCÍ

Rozpočty obcí jako typicky municipiální tedy místní rozpočet patří z hlediska jednotlivých stupňů vlády k veřejným rozpočtům nejnižší úrovně. Jejich veřejnost dovozujeme tím, že samotné obce jsou veřejnoprávními korporacemi a současně tyto rozpočty jsou schvalovány na zasedáních obecních zastupitelstev, která jsou veřejná. Princip rozpočtového hospodaření obce je zakotven zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a v rozpočtových pravidlech republiky. Ke zvláštnostem rozpočtového hospodaření obce patří skutečnost, že obec má vlastní majetek, má právo mít vlastní peníze, které shromažďuje jednak v rozpočtu obce a jednak v účelovém peněžním fondu.³⁵

Rozpočet obce jako hlavní finanční nástroj hospodaření obce musí vyjadřovat všechny finanční vztahy, které má obec ke svému ekonomickému okolí. Tyto vztahy má obec ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům státních fondů, k rozpočtům okresních úřadů a současně i k jiným subjektům včetně občanů.

V.4. ROZPOČTY STÁTNÍCH FONDŮ

Obecně můžeme fondy charakterizovat jako subjekty, které slouží pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a pro správu prostředků pro ně určených, přičemž toto financování má charakter účelový, jehož cílem může být jednak zajištění

³⁴ Melion, M.: *Výklad rozpočtové skladby*, E.I.A., Hradec Králové 1993

³⁵ Blíže Peková, J.: *Hospodaření obcí a rozpočet*, Codex Bohemia, 1997

dlouhodobé stability některých výdajů státu s vazbou na určené příjmy, ale také vytvoření alternativy k přímému dotačnímu přidělování finančních prostředků.³⁶

V zákoně o rozpočtových pravidlech České republiky je dán právní základ pro vznik státních fondů. Vznik dalších, už ne státních fondů, upravují jiné zákony. Pro rozlišení mezi fondy lze uplatnit i jiná kritéria, a to například zda jde o fondy poskytující prostředky na netržních principech, sem patří zejména účelové mimorozpočtové fondy a privatizační fondy a dále to jsou fondy – vládní instituce podporující podnikatelské aktivity, které své prostředky používají k vytváření preferenčních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů.³⁷

Zákon o rozpočtových pravidlech stanoví, že každý státní fond republiky se zřizuje na základě zákona, a současně zákon stanoví zásady jeho tvorby a způsob čerpání jeho prostředků. A také pověřuje určitý orgán správou fondu. Protože zákon o zřízení fondu nemůže až tak dopodrobna upravovat veškeré otázky týkající se činnosti státního fondu, je proto zapotřebí rozsah jeho činností upravit podrobněji ve statutu. Návrh statutu předkládá vládě ke schválení orgán pověřený správou příslušného státního fondu republiky, který současně Ministerstvu financí předkládá každoročně návrh rozpočtu fondu, který musí obsahovat položky příjmů a výdajů, dále přehled pohledávek a závazků a závěrečný účet daného státního fondu republiky. Nezávislé postavení státního fondu republiky potvrzuje i to, že Česká republika neodpovídá za závazky státního fondu republiky a naopak státní fond republiky neodpovídá za závazky České republiky.³⁸

V současné době mezi fondy České republiky, i když již ne státní, můžeme řadit fondy, které poskytují prostředky na netržních principech, mezi něž ve světě patří zejména fondy sociálního zabezpečení a fondy zdravotního pojištění. U nás však tento princip není až tak důsledně uplatněn. A posléze ještě máme zvláštní druh fondů a to jsou fondy privatizační, které z hlediska privatizace mají určitý časový horizont, nejsou zahrnovány do systému veřejných rozpočtů.

V současné době v České republice máme tyto státní fondy:

- Státní fond tržní regulace v zemědělství
- Státní fond pro zúrodnění půdy
- Státní fond životního prostředí

³⁶ Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995

³⁷ Horčicová, M., Vašková, D.: Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů, Finance a úvěr 4/1994

³⁸ Zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky, ve znění pozdějších předpisů

- Státní fond kultury České republiky
- Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj kinematografie.³⁹

SUMMARY

On Some Institutes of the Budget Law

The article is concerned with some representative fundamental institutes of budget law in the system of financial law of the Czech Republic. The article also mentions problems concerning fiscal federalism. These problems belong to the serious questions concerning the process of functioning of budget systems. This view is supported by the fact that wrong decision in budget relations may result in increase of economic and administrative costs. The article also contains a historic excursion dealing with development in the sphere of public budgets. The excursion depicts the very beginning of socio-economic formations, then the ancient slave societies and feudal societies, and finally it describes the history of budgets in Czech Republic before and after 1945 with special attention paid to National Councils' budgets as the predecessors of municipal budgets. The concluding part of the article deals with general interpretation of the notion of budget and with the current system of public budgets in the Czech Republic. This system consists of state budget, district authorities' budgets, municipal budgets, and state funds budgets.

³⁹ Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995