

## **Právní postavení a finanční situace obcí v České republice**

### **1. Právní postavení obcí v ČR**

V bývalé Československé socialistické republice bylo právní postavení obcí založené na existenci národní výborů, kde bylo postavení obcí spíše formální, vše bylo řízeno z centra a direktivně. Odloučení místní samosprávy od státní správy se prakticky podařilo až po roce 1989. Územní samospráva je v současnosti determinována změnami, které nastaly po tomto přelomovém roce.

V roce 1990 byl přijat ústavní zákon Československé republiky<sup>1</sup>, který zajistil obnovení územní samosprávy na úrovni obcí. Tento zákon zrušil soustavu národních výborů, jako orgánů státní moci. Prvořadým úkolem obnovené územní samosprávy, bylo navázat na bohatou historii územní samosprávy na našem území a přizpůsobit ji požadavkům a standardům vyspělých ekonomik.

Na ústavní zákon navázal zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, který zůstal v platnosti<sup>2</sup> do listopadu roku 2000, a některé další zákony. Pro realizaci těchto zákonů měly rozhodující úlohu volby do obecních zastupitelstev konané 24. 11. 1990.

S rozpadem Československé federace a vznikem samostatné České republiky byla k 1. lednu 1993 přijata Ústava ČR<sup>3</sup>, která obsahuje úpravu územní samosprávy ve své hlavě sedmé. Obnovená územní samospráva navázala na tzv. smíšený systém, kdy jednotky územní samosprávy vykonávají vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (určitou část státní správy) s dominantním postavením vlastní samosprávy, který byl na našem území využíván od poloviny 19. století. Do samostatné působnosti smí stát zasahovat jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsoben stanoveným zákonem. Oproti tomu přenesená působnost je dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím na základě čl. 105 Ústavy ČR. Obce v ČR vykonávají tři základní stupně přenesené působnosti.<sup>4</sup>

Obce s tzv. pověřením I. stupně – všechny obce v ČR v základním minimální rozsahu výkonu státní správy svěřené obci (organizace voleb). Dále existuje 388 obcí s pověřením II. stupně (obce s tzv. pověřeným obecním úřadem), které mají vytvořeny potřebné personální a materiální podmínky a vykonávají na svém území a na území některých dalších obcí část působnosti státní správy v přesně vymezených oblastech státní správy (např. matriční řízení, stavební řízení, pozemkové řízení, atd.). Mezi obcemi s I. a II. stupněm pověření, existují podle rozsahu výkonu státní správy ještě vybrané obce se základní působností, které vykonávají působnost matričních úřadů a obce, které vykonávají působnost stavebních úřadů. Jde tedy o jakýsi mezistupně přenesené působnosti. Od 1. 1. 2003 působí v území 205 obcí s pověřením III. stupně (tzv. obce

---

<sup>1</sup> Zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR.

<sup>2</sup> Ve znění sedmi přímých novel, jednoho nálezu Ústavního soudu ČSFR a jednoho nálezu Ústavního soudu ČR.

<sup>3</sup> Ústava č. 1/1993 Sb.

<sup>4</sup> Na základě zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

s rozšířenou působností<sup>5</sup>), na které byla po zrušení okresních úřadů přenesena většina jejich kompetencí.

Dnešní právní úpravu postavení obcí představuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), účinný ode dne voleb do zastupitelstev krajů, tedy ode dne 12. 11. 2000. Tento zákon byl přijat v rámci souboru zákonů tvořící základ reformy územní veřejné správy v ČR a již prošel několika novelizacemi. Dle zákona o obcích je obec základní územně samosprávný celek, který je vymezen hranicí území obce a tvoří územní celek. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem.

Zákon o obcích přiznává zvláštní postavení statutárním městům, zcela speciální úprava byla vytvořena pro Prahu zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Ekonomický základ samosprávy obcí je dán právem mít majetek a právem hospodaření s tímto majetkem, právem získávat vlastní finanční prostředky a hospodaření podle rozpočtu. Zákonná úprava obsažená v zákoně o obcích tuto oblast upravuje spíše rámcově, bližší úpravu nakládání s majetkem a hospodaření obce obsahují navazující zákony (viz dále „finanční situace obcí“).

Současné postavení obcí a jeho právní úprava je výsledkem celého procesu reformy veřejné správy v ČR a zejména reformy územní veřejné správy. Česká republika se tak stala jednou z mnoha postkomunistických zemí, které se připojily k reformě veřejné správy vycházející s principů demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. Významný krok pro ČR v procesu harmonizace naší veřejné správy se západoevropských standardem bylo přistoupení ČR k Evropské chartě místní samosprávy, která exaktně vytyčuje základní principy efektivního fungování územní veřejné správy a ochrany jejich práv a zájmů na mezinárodní úrovni.

## **2. Finanční hospodaření obcí**

### **2.1 Právní úprava financování obcí**

Přestože k obnovení územní samosprávy v ČR došlo již v roce 1990<sup>6</sup>, o samostatném financování obecní samosprávy můžeme hovořit až v roce 1993, kdy byla přijata nová daňová soustava<sup>7</sup> České republiky. Do té doby byly rozpočty obcí a měst financovány prostřednictvím účelových dotací a jejich role v kontextu veřejného práva byla výrazně svázána.

Územní samospráva v letech 1993-2000 byla fakticky tvořena jen základními samosprávnými celky – **obcemi**. Vedle obcí existovaly v daném území **okresní úřady** jako decentralizované orgány státní správy se všeobecnou působností. Ve vztahu k financování

---

<sup>5</sup> Zákon č. 314/2002 Sb.

<sup>6</sup> Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích a zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>7</sup> Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti.

územní veřejné správy měly specifické postavení. To bylo dáno i skutečností, že okresní úřady tvořily mezistupeň pro převod finančních prostředků ze státního rozpočtu do rozpočtů jednotlivých obcí. O řadě finančních prostředků (zejména dotace ze státního rozpočtu), které byly přímo určeny obcím, rozhodoval okresní úřad prostřednictvím okresního shromáždění, složeného z volených zástupců obcí. Tím vznikal určitý nesoulad a napětí mezi okresními úřady a obcemi v daném okrese, kdy o penězích přímo určených pro obec bylo rozhodováno orgánem státní správy. Na druhé straně nároky obcí na některé dotace ze státního rozpočtu bylo potřeba posuzovat individuálně a při velkém množství obcí v ČR hrály okresní úřady nezastupitelnou roli. Další paradox, který existoval v tomto období, vyplýval ze skutečnosti, kdy kontrolu hospodaření a schvalování státního závěrečného účtu okresního úřadu spadalo do kompetence okresního shromáždění tvořeného představiteli samospráv – obcí v daném okrese.

Rozpočty obcí a rozpočty okresních úřadů byly v daném období vykazovány společně jako tzv. místní rozpočty (někdy i územní) rozpočty, což do jisté míry analýzu financování územní samosprávy a územní státní správy znesnadňovalo. V rámci reformy územní veřejné správy však postupně došlo k oddělení financování okresních úřadů od územních samospráv.

Od roku 2000 jsou základní právní normou upravující rozpočtové vztahy uvnitř rozpočtové soustavy (tj. tvorba, postavení, obsah a funkce státního rozpočtu ČR, státního závěrečného účtu ČR, rozpočtů územních samosprávných celků) tzv. velká rozpočtová pravidla<sup>8</sup>.

Na rozpočtová pravidla dále navazuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>9</sup>, který přesněji upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, tj. obcí a krajů a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky těchto celků.

Třetí výraznou právní normou, která ovlivňuje velikost daňových příjmů územních rozpočtů je zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a státním fondům<sup>10</sup>, který vešel v platnost k 1. lednu 2001 a který k tomuto datu upravoval daňové příjmy obcí a některých státních fondů, ale nikoli daňové příjmy krajů. Proto byl v průběhu roku 2001 tento zákon novelizován<sup>11</sup> a dnes určuje i daňové příjmy krajů.

## **2.2 Příjmy rozpočtů obcí**

Vyjádříme-li vývoj příjmů a výdajů obecních rozpočtů jejich podílem na HDP, můžeme konstatovat, že obecní rozpočty nevykazují významnější odchylky, kromě posledních dvou let. Viz následující tabulka č. 2. 1

---

<sup>8</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších novel.

<sup>9</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších novel.

<sup>10</sup> Zákon č. 243/2000 Sb.

<sup>11</sup> Zákon č. 483/2001 Sb.

**Tabulka č. 2. 1 Vývoj příjmů územních rozpočtů ve vybraných zemích EU jako podíl na HDP\* v letech 1995 – 2003 (v %)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgie	6,9	6,8	6,6	6,4	6,5	6,3	6,3	6,7	7
<b>Česká republika</b>	<b>11,5</b>	<b>14,7</b>	<b>9,3</b>	<b>10,4</b>	<b>9,4</b>	<b>9,3</b>	<b>9,8</b>	<b>10,6</b>	<b>12,8</b>
Německo	8,1	8,1	7,8	7,8	7,7	7,7	7,4	7,2	7
Řecko	2,3	2,5	2,5	2,6	2,6	2,8	2,8	2,7	2,7
Španělsko	5,8	5,8	6	6,2	6,3	6,2	6,1	6,1	6
Francie	9,8	10,2	10,1	10,1	10,2	10,2	10	10,3	10,6
Itálie						14,3	14,8	14,6	15,1
Lotyšsko								9,4	9,2
Litava								7,9	7,2
Lucembursko	7,2	7,3	6,7	6,3	6,1	5,9	6	6,4	6,2
Maďarsko							6	6	
Holandsko	24	17,8	17,7	16,8	17	17	17,1	17,2	
Rakousko	10,3	10,5	9,9	9,8	9,9	9,5	8,4	8,5	8,8
Portugalsko	4,7	5	5,2	5,9	6,1	5,6	6	6	6,2
Slovensko					2,9	2,9	3	4	
Finsko	22	21,4	19,3	18,4	18,4	18,3	18,2	18,9	19
Švédsko	24,9	24,9	24,9	25,8	25,3	24,6	25,1	25,5	25,8

**Pramen:** Eurostat <http://europa.eu.int/com/eurostat>

\* HDP v běžných cenách.

Růst celkových příjmů obecních rozpočtů v ČR v roce 2002 a 2003 lze vysvětlit probíhající reformou územní veřejné správy a přechodem některých kompetencí ve výkonu státní správy na obce. V letech 2001 a 2002 byl nárůst objemu finančních prostředků způsoben metodickou změnou ve financování školství, kdy přímé náklady na vzdělání byly převedeny na obce a hrazeny prostřednictvím obecních rozpočtů. V roce 2003 se jednalo o dokončení tzv. druhé etapy reformy veřejné správy a na obce byly převedeny zřizovatelské funkce u 31 organizací (ať do samostatné nebo přenesené působnosti), především v oblasti kultury. Finanční prostředky na výkon těchto aktivit byly zajištěny ve výši, v jaké tyto výdaje dosud realizovat stát prostřednictvím okresních úřadů.

Výraznější nárůst v objemu obecních rozpočtů však představovaly prostředky na výkon přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností po ukončení činnosti okresních úřadů. Praxe však dokazuje, že přidělené finanční prostředky plně nepokrývají náklady spojené s touto činností. Pro zajímavost byly výše uvedené „administrativní“ náklady z příjmů eliminovány, takže nárůst podílu objemu finančních prostředků na HDP za poslední tři roky již není tak markantní (v roce 2001 činil 7,0 %, v roce 2002 – 7,7 % a za rok 2003 – 9,0 %).

K výše uvedené tabulce č. 2. 1 je však nutné podotknout, že porovnání podílu příjmů územních samospráv na HDP v zemích EU má omezenou vypovídací schopnost uvedených údajů, neboť struktura veřejné a územní samosprávy v těchto zemích je velmi různorodá, takže v některých zemích je místní samospráva jednostupňová, v jiných dvoustupňová.

Rámcově lze definovat čtyři skupiny příjmů obecních rozpočtů:

- a) daňové,
- b) nedaňové,
- c) kapitálové,
- d) dotace.

Přehled o složení příjmů obecních rozpočtů a jejich vývoji znázorňuje následující tabulka č. 2. 2.

**Tabulka č. 2. 2 Příjmy a výdaje obecních rozpočtů v ČR v letech 1997 – 2003 (v mld. Kč a v %)**

PŘÍJMY / ROK	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%
Daňové příjmy	65,8	53,1	72,1	52,3	75,7	44,5	83,6	54,4	88,8	48,2	99,5	47,8	107,5	44,1
Nedaňové příjmy	21,3	17,2	23,1	16,8	24,2	14,3	24,6	17,6	23,0	12,4	23,8	11,4	22,8	9,3
Kapitálové příjmy	9,7	7,8	13,2	9,6	36,7	21,7	16,3	9,0	10,6	5,8	11,6	5,6	12,0	4,9
Dotace	27,1	21,9	29,5	21,3	32,8	19,5	38,0	19,0	61,8	33,7	73,3	35,2	101,6	41,7
<b>Příjmy celkem</b>														
<b>po konsolidaci</b>	<b>123,9</b>	<b>100,0</b>	<b>137,9</b>	<b>100,0</b>	<b>169,4</b>	<b>100,0</b>	<b>162,5</b>	<b>100,0</b>	<b>184,2</b>	<b>100,0</b>	<b>208,2</b>	<b>100,0</b>	<b>243,9</b>	<b>100,0</b>
Běžné výdaje	81,2	62,8	88,1	64,6	98,9	65,9	108,2	66,0	130,1	66,5	145,4	67,8	177,0	71,2
Kapitálové výdaje	48,0	37,2	48,2	35,4	51,1	34,1	55,8	34,0	65,3	33,5	68,9	32,2	71,5	28,8
<b>Výdaje celkem</b>														
<b>po konsolidaci</b>	<b>129,2</b>	<b>100,0</b>	<b>136,3</b>	<b>100,0</b>	<b>150,0</b>	<b>100,0</b>	<b>164,0</b>	<b>100,0</b>	<b>195,4</b>	<b>100,0</b>	<b>214,3</b>	<b>100,0</b>	<b>248,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Saldo</b>	<b>-5,4</b>		<b>1,6</b>		<b>19,4</b>		<b>-1,4</b>		<b>-11,2</b>		<b>-6,1</b>		<b>-4,6</b>	

**Pramen:** Balance příjmů a výdajů obecních a okresních rozpočtů za příslušné roky + vlastní propočty.

Z této tabulky č. 2. 2 vyplývá, že nejvýznamnějším zdrojem financování obcí v roce 2003 jsou daňové příjmy. Ty se na celkových příjmech obecních rozpočtů podílejí cca 44 procenty. Druhý nejvýznamnější zdroj financování obcí v roce 2003 jsou dotace z rozpočtů krajů, ze státního rozpočtu a státních fondů, které představují v rozpočtech obcí asi 42 % příjmů. Jejich podíl se v rozpočtech obcí od roku 1993 postupně snižoval z 28,5 % v roce 1993 na necelých 20 % až do roku 2000, od roku 2001 se jejich podíl zvyšuje na současných 42 %.<sup>12</sup> Tuto skutečnost lze vysvětlit zejména realizací druhé fáze

<sup>12</sup> Materiály Ministerstva financí ČR.

reformy územní veřejné správy, kdy došlo k ustanovení obcí s rozšířenou působností a k ukončení činnosti okresních úřadů, což vyvolalo podstatný růst nákladů, které byly obcím částečně hrazeny formou dotací. Také větší míra delegovaných činností ze státní správy na obce představovala do určité míry nárůst objemu dotací spojených s výkonem státní správy v rámci přenesené působnosti (i když tyto činnosti nejsou obcím hrazeny v plné výši). Následující graf č. 3. 1 vyjadřuje složení příjmů obcí a jejich vývoj od roku 1993 – 2003 v absolutním vyjádření.

### **2.2.1 Struktura daňových příjmů obcí**

Daňové příjmy obcí představují jeden z nejvýznamnějších zdrojů příjmů obcí v ČR a do značné míry ovlivňují jejich finanční stabilitu. Představovaly a dnes představují zhruba polovinu celkových příjmů obcí, i když jejich podíl se snižuje. Daňové příjmy obcí jsou tvořeny jednak sdílenými typy daní, kde o výnos se dělí obce s ostatními články rozpočtové soustavy<sup>13</sup>), a které představují významnější část, tak svěřenými daněmi (daňový výnos připadá ze zákona pouze obcím). V rámci struktury daňových příjmů lze upozornit na tu skutečnost, že sdílené daně, tak jak jsou v současné době v ČR definovány v rámci rozpočtového určení daní, nejsou z hlediska mezinárodního srovnání považovány za daňové příjmy, ale za transfery z ústřední vlády.<sup>14</sup>

Sdílené daně se stávají příjmem rozpočtu obce jako podíl koeficientu velikostní kategorie a počtu obyvatel trvale žijících v obci ku součtu těchto násobků za celou ČR.<sup>15</sup> Jedná se o tyto daňové příjmy:

- ↳ 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty.
- ↳ 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a jiných funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů. V rámci daňové soustavy patří výnosy této daně mezi nejvýnosnější daně.
- ↳ 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmu právnických osob (po odpočtu té části daně, která celá náleží té obci, jež je jejím plátcem).
- ↳ 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmu fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby (např. daň, která je placena z příjmů fyzických osob na jejich úrocích, dividendách apod.
- ↳ 20,59 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené pod písmenem b) a d).
- ↳ 30 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, které měli v obci bydliště k poslednímu dni příslušného zdaňovacího období. Tuto daň platí fyzické osoby, které podnikají jako drobní a střední podnikatelé. Dále zde patří také výnosy z daní, které platí členové veřejných obchodních společností a členové komanditních společností, jejichž trvalé bydliště je v příslušné.

<sup>13</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

<sup>14</sup> Některé zahraniční komparativní studie za daňové příjmy považují sdílené daně pouze v případě, kdy společný daňový základ sdílí s obcemi ještě další úroveň samosprávy (na výnosu neparticipuje ústřední vláda), případně, kdy obce ke společnému daňovému základu s ústřední vládou mohou samostatně stanovovat přírážky.

<sup>15</sup> Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb.

Mezi obecní svěřené daně v současném daňovém systému patří:<sup>16</sup>

- ☞ *daň z nemovitosti*. Celý výnos daně jde do rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází. Daň z nemovitosti má dvě součásti: Daň ze staveb a daň z pozemků. V části daně ze staveb je pro danou obec velikost výnosu daně ovlivňována nejen počtem a velikostí nemovitostí na území obce, ale i velikostí obce (danou počtem obyvatel), od níž se odvíjí základní sazba daně u obytných domů, u bytů a u nebytových prostor. Tento koeficient si pak mohou obce upravovat zvýšením o jednu respektive snížením až o tři velikostní kategorie pro celou obec a nebo pro její libovolné části. V části daně z pozemků je výnosnost daně, kromě výměry pozemků na území obce, ovlivněna zejména bonitou zemědělské půdy. I u daně z pozemků je obcím umožněno upravovat koeficienty, ale týká se to jen stavebních pozemků.
- ☞ Druhým výnosem, který je stoprocentním příjmem rozpočtů obcí je výnos *daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec*. Obecně lze souhlasit, že pokud je obec veřejnoprávní korporací, která slouží občanům, ale i celé veřejnosti ve prospěch jejich zájmů, neměla by mít finanční újmu ve formě placení daní ze svého podnikání. Na druhé straně neefektivita se projevuje v tom, že se sice stává poplatníkem ze své činnosti, jestliže dosahuje příjmy ze svého podnikání jako kterýkoliv jiný poplatník, nicméně tuto úlohu plní pouze formálně, nic ji to nestojí. Otázkou zůstává, zda se nejedná pouze o marné vynaložení dodatečných nákladů na administrativu této daně a zda-li by nebylo efektivnější obce od této daně osvobodit.

Správní poplatky

Posledním daňovým příjmem obcí jsou dle platné rozpočtové skladby správní poplatky. Správní poplatky jsou příjmy z vlastní správní činnosti, které by měly krýt náklady spojené s poskytováním správních úkonů zajišťovaných v rámci tzv. přenesené působnosti. Jejich výše je zpravidla upravena celostátně platným zákonem,<sup>17</sup> takže obce nemohou jejich výši ovlivňovat, případně mají malou pravomoc v jejich stanovení. Na rozdíl od uživatelských poplatků, jsou správní poplatky příjmy obligatorního charakteru.

Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993 – 2003 je uvedena v tabulce č. 2. 3.

<sup>16</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17</sup> Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších novel.

**Tabulka č. 2. 3 Struktura daňových příjmů obcí (včetně magistrátních měst)  
v letech 1993 – 2003 (v % a v absolutním vyjádření)**

UKAZATEL / ROK	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 v mld.	v %
<b>Daň z příjmu fyzických osob</b>	19,5	37,7	47,9	41,1	44	47,5	48,8	51,4	25,8	29,2	31,1	29
z toho: - ze závislé činnosti*	-	24,6	33,1	25,3	28,2	30,7	31,9	34,7	16,5	19,3	21	19,5
- ze samostatné činnosti	-	13,1	14,8	15,8	15,8	16,7	16,9	16,7	8	8,6	8,8	8,2
- z kapitálových výnosů		-	-	-	-	-	-	-	1,3	1,3	1,2	1,1
<b>Daň z příjmu právnických osob</b>	-	0,1	3,1	14,1	13,4	16,2	18,8	23,4	23,2	25,9	28,4	26,4
z toho: - sdílené daně**	-	-	-	11,8	10,3	11,9	13,6	12,8	17,4	20,6	22,5	20,9
- placená obcemi	-	0,1	3,1	2,3	3	4,3	5,2	10,6	5,8	5,3	5,9	5,5
<b>Daň z nemovitosti</b>	3	3,8	3,8	4	3,9	4,1	4,2	4,4	4,6	4,6	4,8	4,5
<b>DPH</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	29,8	31,8	33,9	31,5
<b>Správní poplatky, místní poplatky a ostatní</b>	7,4	3,4	3,1	3,8	4,5	4,3	3,8	4,2	5,4	8	9,3	8,7
<b>CELKEM</b>	<b>29,9</b>	<b>45,3</b>	<b>58,4</b>	<b>62,8</b>	<b>65,8</b>	<b>72,1</b>	<b>75,7</b>	<b>83,6</b>	<b>88,8</b>	<b>99,5</b>	<b>108</b>	<b>100</b>

**Pramen:** Bilance příjmů a výdajů obcí a okresních úřadů za příslušné roky, vlastní propočty.

**Poznámky:**

\* v roce 1993-1995 celookresní výnos sdílený s OkÚ, v letech 1996-2000 celookresní výnos sdílený s OkÚ a státem

\*\* Od roku 1996 je daň sdílená společně se státem – podíl obcí na celookresním výnosu daně.

## 2.2.2 Nedaňové příjmy obcí

Druhým příjmem obcí jsou *nedaňové příjmy*, mezi které zejména patří:

- ↳ Příjmy z vlastního podnikání, kde tyto příjmy umožňují snáze vyrovnávat hospodaření obce. Jejich získání je v pravomoci obecních orgánů.
- ↳ Uživatelské poplatky, které jsou vybírané na území obce v souvislosti s příslušným zákonem<sup>18</sup> a o jejímž zavedení rozhoduje obec sama. Poplatky, které jsou pro obce taxativními příjmy, slouží k produkci veřejných, resp. smíšených veřejných statků. Mezi uživatelské poplatky v ČR patří, např. poplatek ze psů, za lázeňský a rekreační pobyt, ze vstupného, z ubytovací kapacity, za ukládání odpadů, za užívání veřejného prostranství, za provozovaný výherní hrací přístroj, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst.
- ↳ Příjmy za pokuty a penále (např. za znečišťování životního prostředí), kde tyto příjmy jsou obtížně plánovatelné a mají zpravidla doplňkový charakter. Jejich výnos v rozpočtech obcí je malý a spíše nahodilý.

<sup>18</sup> Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších novel.



- ↳ Ostatní nedaňové příjmy, které mohou mít formu příjmů plánovaných, např. příjmy ze sdružování finančních prostředků a příjmů neplánovaných, např. dary, výnosy ze sbírek.

Strukturu nedaňových příjmů obcí v letech 1993 – 203 zobrazuje tabulka č. 2. 4.

**Tabulka č. 2. 4 Nedaňové příjmy obcí v letech 1993 –2003 (v mld. Kč)**

UKAZATEL / ROK	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Příjmy z vlastní činnosti					7,5	8,8	9,5	8,8	7,4	6,7	5,4
Odvody RO a PO	10,3	11,7	12,1	13,9	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,7
Příjmy z pronájmu majetku					7,2	7,4	8,1	8,5	7,8	8,1	8,6
Příjmy z úroků	0,3	1	0,8	1,1	1,7	1,7	2	2,1	2,1	1,8	1,9
Příjmy z prodeje neinv. majetku a ostatní ned. příjmy	3,7	3,9	4,2	4,9	0,9	2,7	2,4	2,7	3	4,2	3,2
<b>CELKEM</b>	<b>14,3</b>	<b>16,6</b>	<b>17,1</b>	<b>19,9</b>	<b>17,4</b>	<b>20,8</b>	<b>22,2</b>	<b>22,3</b>	<b>20,6</b>	<b>21,2</b>	<b>19,8</b>

**Pramen:** Ministerstvo financí ČR, vlastní propočty.

**Poznámky:** RO – rozpočtová organizace

PO – příspěvková organizace

### 2.2.3 Kapitálové příjmy obcí

V současné době mají kapitálové příjmy velice nízký podíl na celkových příjmech rozpočtů obcí. Nevykazují ani 2 % celkových příjmů.

### 2.2.4 Dotační příjmy obcí

Česká republika má vypracovaný dotační systém, který se vyvinul jednak historicky, v postupném chronologickém sledu vývoje ČR a byl průběžně novelizován zejména nově nastupujícími vládními garniturami v podobě současných vládních programů. Smyslem dotačního systému je maximálně přispět k ekonomickému rozvoji a to jak celého státu, tak jednotlivých regionů.

Obce v ČR jsou příjemci celé řady účelových dotací. Níže uvedené dotace jsou obcím poskytovány dle celostátně platných pravidel a jsou odrazem toho, jaké specifické funkce pro stát jednotlivé obce vykonávají. Jedná se o běžné dotace, které slouží na pokrytí běžných výdajů a kapitálové dotace, které udávají přehled o realizovaných investičních projektech v dané obci. V současné době jsou obcím poskytovány běžné a kapitálové dotace v rámci těchto kapitol:

- ↳ Dotace (příspěvky) v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí.
- ↳ Ostatní dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa (dále jen VPS).
- ↳ Dotace z ostatních kapitol státního rozpočtu.
- ↳ Dotace ze státních účelových fondů.
- ↳ Dotace v rámci finanční pomoci z EU.

## 1. Dotace a příspěvky v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí

Tento soubor dotací a příspěvků je určen na částečnou úhradu neinvestičních výdajů ve školství, zdravotnictví, ústavech sociální péče a domovech důchodců. Pro výpočet těchto druhů dotací jsou použity propočtové ukazatele – tj. počty dětí/žáků navštěvující základní školy, počty míst v zařízení sociálních služeb nebo domovech důchodců. Pomocí těchto ukazatelů jsou pak stanoveny absolutní částky dotací, které plynou do jednotlivých rozpočtů obcí.

Dalšími dotacemi (příspěvky) v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí jsou dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených ze zaniklých okresních úřadů obcím, dále příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti obcí a dotace na dávky sociální péče.

**Tabulka č. 2. 5 Dotace obcím v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí v letech 2001 - 2004**

Druh dotace	2001	2002	2003	2003	2004
				v %	předpoklad
dávky sociální péče v roce 2001 - 2002	10 483	11 000,1	-	-	-
ústavy soc. péče	214	215,1	260,3	1	275,4
na domovy důchodců	750,8	773,1	922,8	4,8	999,6
na silniční dopravu	23,5	49,6	-	-	-
na drážní dopravu	170	170,2	-	-	-
na vybraná zdravotnická zařízení	16	34,4	27	0,1	34,4
do školství	1 229	1 209,10	1 177	6,1	1 530,6
na výkon SS v přen. působnosti obcí	2 602	2 603,90	2 484	12,9	2 607,6
dávky sociální péče vyplácené v roce 2003:	-	-	14 200	73,6	14 900,1
- obcemi s rozšířenou působností	-	-	2 248	-	2 459,1
- pověřenými a ostatními obcemi	-	-	11 952	-	12 441,0
na výkon zřizovatelských funkcí	-	-	230	1,2	232,3
<b>Celkem</b>	<b>15 488</b>	<b>16 055,50</b>	<b>19 302</b>	<b>100,0</b>	<b>20 580,1</b>

**Pramen:** Ministerstvo financí ČR, vlastní propočty.

## 2. Ostatní dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa (dále jen VPS)

Výše uvedené dotace jsou obcím a městům poskytovány dle celostátně platných pravidel a jsou odrazem toho, jaké specifické funkce pro stát jednotlivé obce vykonávají. Kromě těchto dotací mohou být místní samosprávy také příjemci jiných forem dotací, jejichž získání závisí na řadě okolností (např. finanční situace obce, zadluženost obce, finanční možnosti státu). O tyto dotace se musí obce individuálně ucházet. V literatuře jsou tyto dotace označovány jako „nenárokové“ dotace.

Jedná se zejména o tyto typy dotací:

- ↳ Účelová dotace na zachování památkových rezervací.
- ↳ Na strategii prevence kriminality na místní úrovni.
- ↳ Účelové ekologické dotace pro nejvíce postižená území.
- ↳ Dotace na opravy a rekonstrukce vybraných kulturních objektů.
- ↳ Účelová dotace na pozemkové úpravy.<sup>19</sup>

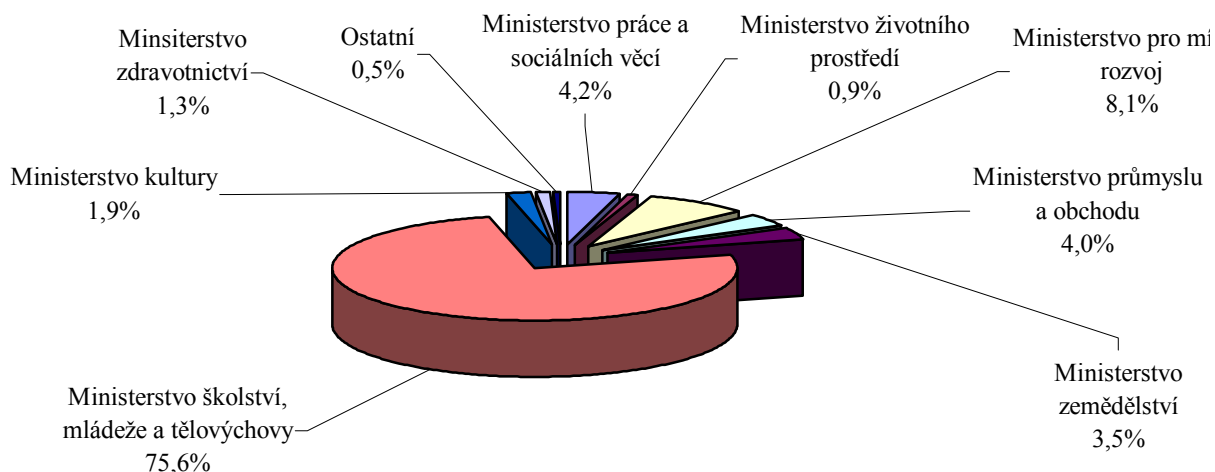
Tyto formy nenárokových dotací jsou obcím v současné době poskytovány většinou prostřednictvím státem vyhlašovaných programů.

### **3. Dotace z ostatních kapitol státního rozpočtu**

Dalším zdrojem příjmů rozpočtů obcí jsou dotace poskytované obcím z ostatních kapitol státního rozpočtu. Prostřednictvím těchto dotací se v obcích financují významné programy na podporu municipálního rozvoje. Obce přijaly touto cestou v roce 2003 dotace v celkové výši 31,2 mld. Kč. Nejvyšší položku tvoří dotace z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (v roce 2003 přes cca 20,- mld. Kč). Její značná část zahrnuje přímé náklady na vzdělávání, které jsou poskytovány obcím.

Mezi další zastoupené resorty patří Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí nebo Ministerstvo kultury.

**Graf č. 2. 1 Dotace poskytované do rozpočtů obcí z rozpočtů jednotlivých ministerstev v ČR v roce 2003 (v %)**



**Pramen:** Webové stránky jednotlivých Ministerstev ČR + vlastní propočty.

### **4. Dotace ze Státních účelových fondů**

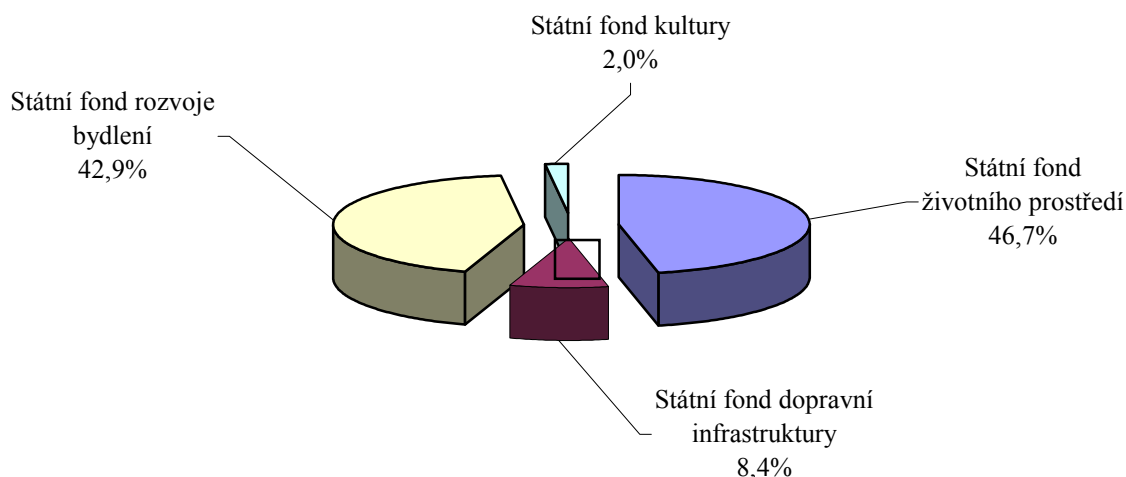
<sup>19</sup> Zákon č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů.

V některých případech jsou obcím poskytovány i dotace ze státních účelových fondů, které spravují příslušná ministerstva. Tyto dotace jsou zpravidla přísně účelové. Podmínky pro poskytnutí dotací určuje správce státního účelového fondu.

V současné době se jedná o tyto čtyři státní fondy:

- a) Státní fond životního prostředí<sup>20</sup> (dále jen SFŽP).
- b) Státní fond kultury.<sup>21</sup>
- c) Státní fond dopravní infrastruktury.<sup>22</sup>
- d) Státní fond rozvoje bydlení<sup>23</sup>

**Graf č. 2. 2 Podíl dotací plynoucích ze státních účelových fondů do rozpočtů obcí v roce 2003**



**Pramen:** Webové stránky jednotlivých Státních účelových fondů ČR + vlastní propočty.

## **5. Prostředky z fondů Evropské unie**

V současné době se mohou obce ucházet o prostředky z fondů EU. Před vstupem ČR do EU využívaly obce prostředky i z předvstupní pomoci EU. Dle statistiky využívalo tuto formu finanční výpomoci jen minimální počet obcí (tj. ani ne 1/5).<sup>24</sup> Nejvíce byly využívány programy přeshraniční spolupráce, tzv. CBC – Phare, program SAPARD, ISPA<sup>25</sup> a prostředky v rámci některého „komunitárního“ programu<sup>26</sup> (Leonardo da Vinci, Sokrates

<sup>20</sup> Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Zákon ČNR č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>22</sup> Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23</sup> Zák. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>24</sup> Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. [www.europeum.org/SF/SF\\_situace\\_CR.asp](http://www.europeum.org/SF/SF_situace_CR.asp)

<sup>25</sup> Jedná se o programy předvstupní pomoci. Kromě výše dvou zmíněných mezi ně ještě patří Phare a Fond lidských zdrojů.

<sup>26</sup> Další formy pomoci EU, které může využívat i Česká republika. Tyto programy financují aktivity v oblasti vzdělávání, kultury a aktivity se speciálním zaměřením pro mládež.

II, atd.), určené původně jen pro subjekty EU, a které byly postupně zpřístupněny i kandidátským zemím.

### 2.3 Struktura výdajů obcí

**Běžné výdaje** obcí dosahují přibližně dvou třetin celkových výdajů, jejich podíl se však postupně zvyšuje. V letech 1993 – 1996 představovaly zhruba 60 % celkových výdajů, v roce 1997 se jejich podíl zvýšil na současných 71,2 %.<sup>27</sup> Největší podíl z celkových výdajů připadá na položku nákupy zboží a služeb, do které patří zejména nákup vody, paliv, energie. Jejich vývoj je nerovnoměrný. Zatímco na počátku sledovaného období dosahoval vyšších hodnot, do roku 1996 cca 30 %, od roku 1997 – 1999 se jejich podíl pohyboval okolo 25 % a poté se snižoval na současných 18,7 %.

Další nejvýznamnější položku představují neinvestiční transfery příspěvkovým organizacím a podobným organizacím. Tato položka se až do roku 2000 pohybovala na úrovni 10 %, od roku 2001 její podíl roste (v roce 2003 až na 24 %). Tato změna je způsobena zejména růstem výdajů v oblasti školství, o kterém jsem se zmínila výše.

Rovnoměrný vývoj představují výdaje na mzdy a platy – zhruba 10 % celkových výdajů.

Položka neinvestiční transfery podnikům osciluje mezi hodnotami 3,4 % v roce 1994 až po hodnoty 6,1 % v roce 2000. Jedná se o dotace v odvětví železniční a silniční dopravy, bytového hospodářství, oprav komunikací a sběru a čištění odpadních vod.

**Kapitálové výdaje** a jejich procentní podíl na celkových výdajích má klesající charakter. Zatímco v roce 1993 dosahovaly hodnot 31,3 %, v roce 2003 nedosahují ani 29 %. Prostřednictvím kapitálových výdajů obce financují zejména investiční akce v oblasti školství, zdravotnictví, výstavby obecních bytů a domů s pečovatelskou službou. Dále výstavbu technické infrastruktury, výstavbu průmyslových zón nebo výstavbu v oblasti životního prostředí (čističky odpadních vod).

**Tabulka č. 2. 6 Vývoj příjmů a výdajů obcí jako procentní podíl na HDP**

UKAZATEL / ROK	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Příjmy obcí jako % podíl</b>											
z HDP	7,4	7,8	7,7	7,5	7,4	7	8,3	7,6	7,9	8,6	9,6
<b>Výdaje obcí jako %</b>											
z HDP*	7,4	8,1	8	8,1	7,7	6,9	7,3	7,6	8,4	8,9	9,8

**Pramen:** ČSÚ + Ministerstvo financí ČR.

\* HDP v běžných cenách.

<sup>27</sup> Ministerstvo financí ČR.

## 2.4 Zadluženost obcí

Zadluženost obcí k roku 2003 dosáhla výše 70,4 mld. Kč, což je oproti předchozímu roku nárůst ve výši 14,6 mld. Kč (tj. o 26,2 %). Z toho hlavní město Praha a magistrátní města Brno, Ostrava a Plzeň vykázala zvýšení o 12, 8 mld. Kč a ostatní obce o 1,8 mld. Kč.

Zatímco v roce 1994 vykázalo zadluženost 1 969 obcí z celkového počtu 6 221, tj. 31, 7 % obcí, v roce 2003 vykázalo zadluženost již 3 108 obcí z celkového počtu 6 244, což je téměř polovina z celkového počtu. Počet obcí, které vykázaly v minulých letech zadluženost, je však od roku 1999 stabilizovaný. Viz tabulka č. 2. 7.

**Tabulka č. 2. 7 Souhrnná zadluženost obcí podle věcné struktury (v mld. Kč)**

UKAZATEL / ROK	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bankovní úvěry	2,5	4,9	8,7	11,6	13,5	18	17,6	18,4	22,6	27,3	35,2
Komunální obligace	-	7,6	8,5	11,9	13,2	11,9	10,9	10,1	13,3	15,9	21,7
Ostatní dluhy*	0,9	1,8	3,1	4,8	7,7	9,1	11,5	12,5	12,4	12,6	13,5
<b>CELKEM</b>	<b>3,4</b>	<b>14,3</b>	<b>20,3</b>	<b>28,3</b>	<b>34,4</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>48,3</b>	<b>55,8</b>	<b>70,4</b>
<b>Pčet zadlužených obcí</b>	<b>-</b>	<b>1964</b>	<b>2337</b>	<b>2270</b>	<b>2447</b>	<b>2721</b>	<b>3090</b>	<b>4210</b>	<b>2958</b>	<b>3027</b>	<b>3108</b>

**Pramen:** Státní závěrečné účty v letech 1993 – 2003.

\* sem patří mj. půjčky ze Státního fondu životního prostředí, Státního fondu rozvoje bydlení, návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu, úřadů a další.

**Zpracovala:** Ing. Liptáková Vladimíra