

II. Rozpočtové právo

2.1. Rozpočtové právo

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, tak i procesněprávního charakteru.

Snaha uceleně zobrazit a pochopit základy českého rozpočtového práva ve světle jeho dlouhodobého vývojového procesu od nejstarších dob až po současnost 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.¹

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 krajů
- rozpočty obcí
- rozpočty státních fondů atd. (viz níže kap. Rozpočtová soustava)

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.²

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

²⁾ Mrkývka, P.: Finanční správa, MU, Brno 1997.

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 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 standardní 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.³

Rozpočtové normy, kterými se řídí rozpočtové hospodaření, mají zvláštní postavení, protože se musí každoročně objevit ve formě zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok.

2.1.1. Rozpočet

Pojem rozpočet neboli *budget* je slovo anglické, které vzniklo ze starofrancouzského *boulgette*, což znamenalo kožený vak na peníze.⁴

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.⁵

Nalézt v odborné literatuře jednoznačnou definici pojmu „rozpočet“ není možné. Důvodem je především to, že rozpočet sehraává dvojí roli ve společnosti, a to roli hospodářskou a roli státoprávní. 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.

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.

2.1.2. Rozpočtová soustava

I když naše právo nezná pojem „veřejný rozpočet“, přesto můžeme hovořit o tzv. soustavě veřejných rozpočtů, pro něž je společné, že jde o rozpočty „veřejné“, ale jedná se pouze o teoretické vymezení, protože stávající právní úprava rozpočtových pravidel zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v platném znění, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, charakteristiku rozpočtové soustavy neobsahuje.⁶ Tyto rozpočty jsou určeny plnit funkci závazného dokumentu pro finanční hospodaření státu jako celku, ale i jednotlivých samosprávných celků.

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.

³ Blíže Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C. H. Beck, Praha 1999.

⁴ Ottův slovník naučný sv. IV, J. Otto, Praha 1891.

⁵ Všeobecný slovník právní Fr. Xaver Veselý, Praha 1899.

⁶ Srovnej Marková, H.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha 2001.

Na základě rozpočtových pravidel na celostátní úrovni se jedná o soustavu rozpočtů:

- státní rozpočet,
- střednědobý výhled státního rozpočtu,
- střednědobý výdajový rámeček,
- státní finanční aktiva a pasiva,
- rozpočty organizačních složek státu,
- příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,
- rozpočty státních fondů,
- řízení státní pokladny a řízení státního dluhu,
- hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu,
- rozpočet Pozemkového fondu,
- rozpočty zdravotních pojišťoven.

Na místní úrovni půjde o soustavu rozpočtů:

- rozpočty krajů,
- rozpočty obcí,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty statutárních měst,
- rozpočet hlavního města Prahy rovněž pro jejich městské části nebo obvody,
- rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti,
- rozpočty příspěvkových organizací v oblasti školství zřizované svazkem obcí.

2.2. Státní rozpočet

Státní rozpočet je vrcholným nástrojem finanční politiky státu, kterým 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.

Další možná definice státního rozpočtu vyplývá z hlediska finančního chápání, kdy státní rozpočet můžeme vymezit jako finanční plán nebo program státu na určité období, u nás na fiskální, tj. kalendářní rok, který je každoročně sestavován a schvalován ve formě zákona a podle kterého se vytváří a rozděluje všeobecný, respektive ústřední peněžní fond státu, určený na úhradu jeho potřeb.

Rozpočet lze také charakterizovat jako systém financování nebo potřeba financovat stát nejen jako celek, ale i města, obce a kraje.⁷

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:

- 1) **centralizovaný peněžní fond**, tedy fond peněžních prostředků soustředěných do působnosti státu na principu nenávratnosti a neekvivalentního způsobu rozdělování;
- 2) **balance 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, která v sobě ztělesňuje jednotu finančních prostředků, jako jsou daně, poplatky, cla, státní půjčky, transfery, dotace aj.;

⁷⁾ Mrkývka, P.: Přednáška - Finanční právo, Právnická fakulta MU, Brno 1997, se souhlasem autora, (nepublikováno).

- 5) **právní normu**, neboť je schvalován Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky ve formě zákona.⁸

Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu **v rozpočtovém roce**. K tomuto účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené zákonem o rozpočtových pravidlech nebo zvláštním zákonem. Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce, financující položky a dále obsahuje i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků a státních fondů.

Jako souhrn finančních dokumentů zahrnuje zákon o státním rozpočtu rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a změny těchto dokumentů. Zákonem je stanoveno, že státní rozpočet vychází ze **střednědobého výhledu** s tím, že ukazatele výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie jsou pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu závazné, a dále se vychází ze **střednědobého výdajového rámce**. Závazné ukazatele státního rozpočtu stanoví každoročně zákon o státním rozpočtu na příslušný rok.

2.2.1. Střednědobý výhled

Střednědobý výhled je pomocným nástrojem státu, který slouží pro dlouhodobější plánování rozvoje hospodářství. Obsahem výhledu jsou očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů na jednotlivá léta, na která je sestavován, a předpoklady a záměry, na jejichž základě se tyto příjmy a výdaje očekávají a plánují. Jestliže střednědobý výhled očekává schodek státního rozpočtu, musí obsahovat i předpokládaný způsob jeho financování.

Střednědobý výhled se sestavuje na období 2 let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet. Při vypracování střednědobého výhledu jsou ukazatele výdajů stanovené na počátku financování programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu Evropské unie závazné.

2.2.2. Střednědobý výdajový rámec

Střednědobý výdajový rámec tvoří celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled, a stanoví jej na návrh vlády Poslanecká sněmovna v usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu.

2.2.3. Skladba státního rozpočtu

Rozpočtová skladba státního rozpočtu znamená jednotnou klasifikaci třídění rozpočtových příjmů a výdajů podle jednotných znaků a schválených zásad a pravidel. Skladbu lze také považovat za základní třídící klíč všech peněžních operací ve veřejných rozpočtech České republiky.

Rozpočtová skladba je upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, a umožňuje analyzovat příjmy a výdaje za celou rozpočtovou soustavu pomocí využití **třídění z hlediska**:

1. Odpovědnostního – kapitálního

Podle odpovědnostního hlediska se člení rozpočet do kapitol. Třídění do kapitol vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti subjektu u realizujících se peněžních operací. Kapi-

⁸⁾ Vybíhal, V.: Veřejné finance, E. I. A., Hradec Králové 1995.

toly zřizované pro ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a státní organizace mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu a vztah ke státnímu rozpočtu. Rozpočet kapitoly obsahuje rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, příjmy a výdaje organizačních složek státu v jeho působnosti, příspěvky a dotace na reprodukci majetku příspěvkovým organizacím a odvody příspěvkových organizací v jeho působnosti. Rozpočet kapitoly obsahuje též dotace a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu pro fyzické a další právnické osoby na úkoly a činnosti, které jsou v působnosti správce kapitoly. V rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu mohou správci kapitol tvořit rozpisové rezervy.

Jednotlivé kapitoly státního rozpočtu tvoří:

- Kapitola 301 Kancelář prezidenta republiky
- Kapitola 302 Poslanecká sněmovna Parlamentu
- Kapitola 303 Senát Parlamentu
- Kapitola 304 Úřad vlády České republiky
- Kapitola 305 Bezpečnostní informační služba
- Kapitola 306 Ministerstvo zahraničních věcí
- Kapitola 307 Ministerstvo obrany
- Kapitola 308 Národní bezpečnostní úřad
- Kapitola 309 Kancelář veřejného ochránce práv
- Kapitola 312 Ministerstvo financí
- Kapitola 313 Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Kapitola 314 Ministerstvo vnitra
- Kapitola 315 Ministerstvo životního prostředí
- Kapitola 317 Ministerstvo pro místní rozvoj
- Kapitola 321 Grantová agentura České republiky
- Kapitola 322 Ministerstvo průmyslu a obchodu
- Kapitola 327 Ministerstvo dopravy
- Kapitola 328 Český telekomunikační úřad
- Kapitola 329 Ministerstvo zemědělství
- Kapitola 333 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- Kapitola 334 Ministerstvo kultury
- Kapitola 335 Ministerstvo zdravotnictví
- Kapitola 336 Ministerstvo spravedlnosti
- Kapitola 338 Ministerstvo informatiky
- Kapitola 343 Úřad pro ochranu osobních údajů
- Kapitola 344 Úřad průmyslového vlastnictví
- Kapitola 345 Český statistický úřad
- Kapitola 346 Český úřad zeměměřický a katastrální
- Kapitola 347 Komise pro cenné papíry
- Kapitola 348 Český báňský úřad
- Kapitola 349 Energetický regulační úřad
- Kapitola 353 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- Kapitola 358 Ústavní soud
- Kapitola 361 Akademie věd České republiky
- Kapitola 372 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
- Kapitola 374 Správa státních hmotných rezerv
- Kapitola 375 Státní úřad pro jadernou bezpečnost
- Kapitola 376 Generální inspekce bezpečnostních sborů
- Kapitola 377 Technologická agentura České republiky
- Kapitola 381 Nejvyšší kontrolní úřad

Kapitola 396 Do této kapitoly patří jen příjmy a výdaje bezprostředně související s umořováním a obsluhou státního dluhu

Kapitola 397 Operace státních finančních aktiv

Kapitola 398 Všeobecná pokladní správa⁹

Příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter, a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly, nebo výdaje státního rozpočtu, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok známa, tvoří **kapitolu 398 Všeobecná pokladní správa**. O zařazení dalšího výdaje do kapitoly Všeobecná pokladní správa může v době přípravy návrhu státního rozpočtu rozhodnout vláda nebo v době jeho schvalování Poslanecká sněmovna. Součástí kapitoly Všeobecná pokladní správa je i vládní rozpočtová rezerva. Správcem kapitoly Všeobecná pokladní správa je ministerstvo.

Peněžní operace na účtech státních finančních aktiv s výjimkou operací spojených s obsluhou a umořováním státního dluhu tvoří **kapitolu Operace státních finančních aktiv**, jejímž správcem je ministerstvo.

2. Druhového

Druhové členění se týká všech peněžních operací a je využíváno obdobně pro stávající rozpočtovou skladbu. Druhovým členěním se třídí všechny příjmy a výdaje podle příjmových a výdajových druhů, přičemž výdajovým druhem se rozumí výdaj na pořízení věcí, služeb, prací, výkonů a práv, což je **výdaj na nákupy**, druh těchto věcí, služeb, prací, výkonů a práv u výdajů, proti kterým nestojí přímá protihodnota.

Druhové třídění rozpočtové skladby:

- daňové příjmy,
- nedaňové příjmy,
- kapitálové příjmy,
- přijaté transfery,
- běžné výdaje,
- kapitálové výdaje,
- financování.¹⁰

Využívá se čtyřmístný číselný kód, který umožňuje odlišit rozpočtové třídy, seskupení položek, podseskupení položek a položky příjmů a výdajů.

3. Odvětvového

Z tohoto hlediska se třídí příjmy a výdaje podle odvětví. Výdaje se třídí u všech veřejných rozpočtů, příjmy pouze na nedaňové a kapitálové a to u obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí s výjimkou příjmů ze splátek půjčených prostředků.

Odvětvové třídění rozpočtové skladby:

- zemědělství, lesní hospodářství a rybářství,
- průmyslová a ostatní odvětví hospodářství,
- služby pro obyvatelstvo,
- sociální věci a politika zaměstnanosti,
- bezpečnost státu a právní ochrana,
- všeobecná veřejná správa a služby.¹¹

⁹⁾ Vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁾ Vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁾ Vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

Opět se využívá čtyřmístný číselný kód, který umožňuje odlišit skupiny, oddíly, pododdíly a paragrafy.

4. Konsolidačního

Z hlediska konsolidačního se třídí výdaje vynakládané uvnitř soustavy veřejných rozpočtů a ostatních veřejných peněžních fondů a příjmy vznikající uvnitř této soustavy, a to v případě, že skutečnost, že jde o tyto příjmy a výdaje, není vyjádřena již v druhovém třídění.

Konsolidační třídění - záznamové jednotky:

- převody uvnitř peněžního fondu,
- transfery přijaté z území jiného okresu,
- splátky půjčených prostředků přijatých z území jiného okresu,
- transfery poskytnuté na území jiného okresu,
- půjčené prostředky poskytnuté na území jiného okresu,
- transfery přijaté z území jiného kraje,
- splátky půjčených prostředků přijaté z území jiného kraje,
- transfery poskytnuté na území jiného kraje,
- půjčené prostředky poskytnuté na území jiného kraje.¹²

2.2.4. Obsah státního rozpočtu

Státní rozpočet tím, že je hlavním nástrojem finančního hospodaření státu, musí vyjadřovat všechny finanční vztahy, které má stát navenek i dovnitř svého vlastního hospodaření, a to jak jde-li o příjmy, tak i jedná-li se o výdaje.

Příjmy státního rozpočtu

Příjmy státního rozpočtu tvoří:

- a) výnosy daní včetně příslušenství,
- b) pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále,
- c) výnosy z podílu na clech, které jsou podle práva Evropské unie ponechány členským státům na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem a výnosy ze sankcí a úhrad exekučních nákladů v celním řízení,¹³
- d) příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,
- e) odvod zbývajících zisku České národní banky,¹⁴
- f) sankce za porušení rozpočtové kázně,
- g) správní a soudní poplatky,
- h) úhrady spojené s realizací státních záruk,
- i) příjmy z prodeje a pronájmu majetku České republiky, se kterým hospodaří organizační složka státu, a příjmy z prodeje nemovitého majetku České republiky, se kterým hospodaří příspěvkové organizace; to neplatí pro příjmy z prodeje majetku České republiky nabytého darem a děděním a majetku České republiky, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo obrany,
- j) splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- k) peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,

¹²⁾ Vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ Článek 2 odst. 3 rozhodnutí Rady č. 597/2000 (ES, Euratom) ze dne 29. září 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství.

¹⁴⁾ Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

- l) výnosy z majetkových účastí státu,
- m) výnosy z cenných papírů, jejichž nákup byl realizován z prostředků státního rozpočtu,
- n) penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky poskytnuté z Národního fondu,
- o) prostředky, které byly připsány nebo odvedeny na účty Národního fondu,
- p) pokuty,
- r) další příjmy stanovené zákonem nebo zvláštním právním předpisem.¹⁵

Příspěvky a dotace poskytnuté ze zahraničí organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce se považují za příjmy státního rozpočtu a současně za prostředky poskytnuté ze zahraničí se považují i prostředky poskytnuté České republice z rozpočtu Evropské unie a přijaté organizačními složkami státu z Národního fondu.

Pokud se jedná o příjmy plynoucí z daní tak do státního rozpočtu plyne celý výnos daně dědické, darovací a z převodu nemovitostí, příjem z daně z přidané hodnoty a daně z příjmů fyzických a právnických osob se rozděluje mezi státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků.

Výdaje státního rozpočtu

Ze státního rozpočtu se hradí:

- a) výdaje na činnost organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací, příspěvky na provoz a dotace na financování programů a akcí příspěvkovým organizacím v jejich působnosti,
- b) výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky úrazového pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti,
- c) dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost,
- d) dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost,
- e) dotace občanským sdružením a příspěvky politickým stranám,
- f) dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely,
- g) dotace státním fondům,
- h) dotace fyzickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost a zabývají se chovem včel, drží plemeníky za účelem zajištění přirozené plemenitby hospodářských zvířat nebo jsou vlastníky nebo nájemci lesa,
- i) dotace nadacím a nadačním fondům a obecně prospěšným společnostem,
- j) dotace a návratné finanční výpomoci Regionálním radám regionů soudržnosti,
- k) dotace dobrovolným svazkům obcí,
- l) peněžité vklady státu do akciových společností,
- m) nákup cenných papírů,
- n) peněžní dary poskytnuté do zahraničí,
- o) vklady, příspěvky a dotace mezinárodním organizacím,
- p) výdaje na realizaci státních záruk,

¹⁵⁾ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- q) výdaje související s plněním závazků k Evropské unii,
- r) příspěvky fyzickým osobám podle zvláštního právního předpisu,
- s) výdaje související s dluhovou službou,
- t) další výdaje stanovené zvláštním zákonem,
- u) výdaje na vládní úvěry,
- v) dotace fyzickým a právnickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost, na výstavbu, opravy, modernizace a rekonstrukce bytového fondu a na výstavbu technické infrastruktury,
- w) dotace Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu, a.s. na financování hlavních činností vymezených jeho zakladatelem,
- x) dotace a návratné finanční výpomoci evropským seskupením pro územní spolupráci.¹⁶

2.2.5. Rozpočtový proces státního rozpočtu a kontrola

Rozpočtový proces je finančním a správním řízením *sui generis*, tedy je to zákonem stanovený pracovní postup státních orgánů platný pro sestavování, schvalování, plnění a kontrolu rozpočtů. Obecně také můžeme říct, že se jedná o souhrn zvláštních normotvorných procesů spočívajících v několika etapách.

Etapy rozpočtového procesu:

Rozpočtový proces se člení podle druhů rozpočtových prací a jejich časové následnosti na tyto etapy:

- 1) sestavování a schválení rozpočtů,
- 2) plnění rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky a kontrola rozpočtového hospodaření, ať již vnitřní či vnější,
- 3) sestavování a schválení závěrečného účtu.

ad 1) Sestavení a schválení státního rozpočtu

Návrh zákona o státním rozpočtu vypracovává Ministerstvo financí ČR v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti a státními fondy. Ministerstvo řídí práce na vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu v součinnosti se správci kapitol. Státní fondy, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti a jiné právnické a fyzické osoby, které požadují prostředky ze státního rozpočtu nebo poskytnutí státní záruky, jsou povinny předložit ministerstvu údaje potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu v termínu, rozsahu a struktuře, které stanoví ministerstvo vyhláškou. To se netýká kapitol Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného ochránce práv.

Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh střednědobého výdajového rámce předkládá ministerstvo ke schválení vládě. Vláda jej předkládá Poslanecké sněmovně a to jejímu předsedovi nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku. Dodatky k takovému návrhu může předložit nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny, na níž má dojít k prvnímu čtení zákona. Předseda přikáže návrh zákona o státním rozpočtu k projednání rozpočtovému výboru. Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů.

Poté dochází k prvnímu čtení návrhu zákona o státním rozpočtu Poslaneckou sněmovnou. Sněmovna v obecné rozpravě projedná v prvním čtení základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, kterými jsou výše příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda, cel-

¹⁶⁾ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

kový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů.

Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu schválí nebo doporučí vládě jejich změny a stanoví termín pro předložení nového návrhu. Lhůta pro předložení nového návrhu nesmí být kratší než 20 dnů a delší než 30 dnů od doručení usnesení Sněmovny předsedovi vlády.

Schválí-li Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, nelze je během jeho dalšího projednávání měnit.

Poté dochází ke druhému čtení návrhu zákona o státním rozpočtu, které opět provádí navrhovatel. O návrhu zákona o státním rozpočtu a usnesení rozpočtového výboru k němu se koná podrobná rozprava,

Na závěr dochází ke třetímu čtení návrhu zákona o státním rozpočtu, které lze zahájit nejdříve 48 hodin po skončení čtení druhého. Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Na závěr třetího čtení Sněmovna hlasuje o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích. Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas.¹⁷ Pokud Poslanecká sněmovna vysloví souhlas s návrhem rozpočtu, je tímto okamžikem rozpočet přijat a uveřejněn ve Sbírce zákonů formou ZÁKONA O STÁTNÍM ROZPOČTU na příslušný fiskální rok. Návrh zákona o státním rozpočtu je předkládán vždy v dostatečném předstihu, aby mohl být schválen před 1. lednem kalendářního roku, ve kterém má být hospodařeno. Okamžikem, kdy není návrh zákona o státním rozpočtu schválen, anebo Poslanecká sněmovna s návrhem nesouhlasí, dochází k situaci, kdy se musí vyřešit financování výdajů státu v následujícím roce a na to pamatuje zákon o rozpočtových pravidlech, který upravuje pravidla tzv. rozpočtového provizoria.¹⁸

Není-li Poslaneckou sněmovnou vysloven souhlas se zákonem o státním rozpočtu na příslušný fiskální rok před prvním dnem rozpočtového roku, *řídí se rozpočtové hospodaření* v době od prvního dne rozpočtového roku do nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na tento rozpočtový rok *objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok (rozpočtové provizorium)*. Výdaje státního rozpočtu se uvolňují jednotlivým kapitolám státního rozpočtu do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria rozhodnutím ministerstva. Je-li Poslaneckou sněmovnou vysloven souhlas se zákonem o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok před prvním dnem rozpočtového roku, avšak nenabude-li v tento den účinnosti, řídí se rozpočtové hospodaření od prvního dne rozpočtového roku do doby nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu zákonem o státním rozpočtu schváleným Poslaneckou sněmovnou.¹⁹

Nepředloží-li vláda návrh zákona o státním rozpočtu Poslanecké sněmovně před prvním dnem rozpočtového roku, postupuje *hospodaření* v době od prvního dne rozpočtového roku do nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na tento rozpočtový rok *objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok*.

ad 2) Plnění rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky a kontrola rozpočtového hospodaření

Hospodaření v rámci rozpočtu představuje složitý proces příjmů a výdajů, tzn. že jde o shromažďování peněžních prostředků, jejich rozdělování a přerozdělování a konečné uží-

¹⁷⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁾ Srovnej Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, C. H. Beck, Praha 2003.

¹⁹⁾ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

tí v rámci tvorby a spotřebovávání materiální produkce veřejných statků. Volené a výkonné orgány pravidelně kontrolují průběžné plnění rozpočtu během rozpočtového období, a to věcné i pokladní plnění (tj. stavy na účtech rozpočtu u peněžního ústavu), analyzují příčiny neplnění rozpočtu a hledají vhodná účinná opatření, která by odstranila působení negativních vlivů v rozpočtovém hospodaření.

Vedle průběžné kontroly plnění rozpočtu je důležitá i následná kontrola plnění rozpočtu provedená po skončení rozpočtového období jak volenými, tak výkonnými orgány.²⁰

Okamžikem, kdy Poslanecká sněmovna schválí návrh zákona o státním rozpočtu, provede Ministerstvo financí neprodleně rozpis jednotlivých ukazatelů a tímto okamžikem začíná etapa vlastního rozpočtového hospodaření. Je nutné a potřebné, aby byly včasné zajištěny rozpočtové příjmy ke krytí plánovaných výdajů. Veškeré prostředky soustředěné ve státním rozpočtu mohou být používány pouze pro účely, pro které byly stanoveny.

Plnění a kontrolu státního rozpočtu průběžně provádí Ministerstvo financí, průběžně hodnotí pokladní plnění státního rozpočtu a podává o něm po uplynutí prvního a třetího kalendářního čtvrtletí **informaci** vládě tak, aby ji vláda předložila do konce měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny.

Za plnění státního rozpočtu odpovídá vláda Poslanecké sněmovně. Vláda předkládá Poslanecké sněmovně po skončení pololetí **zprávu**, v níž hodnotí vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu; zpráva obsahuje rovněž hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti a vývoje státních finančních aktiv, stavu státních záruk, vývoje státního dluhu, jejich podrobnou analýzu, výhled plnění do konce roku a v případě odchýlení od schváleného státního rozpočtu informaci o krocích k zajištění stability rozpočtového hospodaření.

ad 3) Sestavování a schválení závěrečného účtu

Státní závěrečný účet je dokument, který obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku, jehož součástí jsou závěrečné účty kapitol zpracovávané a předkládané Poslanecké sněmovně samostatně jejich správci.

Součástí státního závěrečného účtu je příloha tvořící souhrnné údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti, závěrečné účty státních fondů, přehled o státních finančních aktivech a pasivech, přehled o státních zárukách a přehled o stavech fondů organizačních složek státu.

Návrh státního závěrečného účtu vypracovává ministerstvo v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti a státními fondy a předkládá jej vládě. Současně předkládá návrh na použití přebytku rozpočtového hospodaření nebo na úhradu jeho schodku.

Návrh státního závěrečného účtu podává vláda Poslanecké sněmovně nejpozději do 30. dubna roku následujícího po hodnoceném rozpočtovém roce. Pokud saldo hospodaření státního rozpočtu je odlišné od salda stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, rozhodne o použití přebytku nebo o úhradě schodku na návrh vlády Poslanecká sněmovna. Pokud Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu státního závěrečného účtu rozhodne, že přebytek, případně jeho část se použije k financování výdajů státního rozpočtu v běžném rozpočtovém roce, převedou se tyto prostředky do příjmů státního rozpočtu běžného rozpočtového roku.²¹

²⁰⁾ Mrkývka, P.: Přednáška - Finanční právo, Právnická fakulta MU, Brno 1997, se souhlasem autora, (nepublikováno).

²¹⁾ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

2.3. Problematika právní úpravy fondů

Obecné vymezení pojmu **fond** můžeme nalézt například v Akademickém slovníku cizích slov, kde je definován jako souhrn hmotných a finančních prostředků sloužících určitému účelu a z ekonomického pohledu je fond souhrn hospodářských prostředků.²² 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 dlouhodobé stability některých výdajů státu s vazbou na určené příjmy, ale také vytvoření alternativy k přímému dotačnímu přidělování finančních prostředků.²³

Státní fondy mají některé specifické funkce, pro něž se v nich soustřeďují některé zvláštní státní příjmy, které pak nepatří do příjmů státního rozpočtu, což je určité oslabení funkcí státního rozpočtu.

V zákoně o rozpočtových pravidlech je dán právní základ pro vznik státních fondů. Vznik dalších, už ne státních fondů, upravují jiné zákony.

Zákon o rozpočtových pravidlech stanoví, že každý státní fond republiky se zřizuje na základě zákona jako právnická osoba a současně zákon stanoví zásady jeho tvorby a způsob čerpání jeho prostředků. Dále stanovuje orgán, do jehož působnosti státní fond patří (v čele státního fondu je ministr nebo pověřená osoba) a také upravuje finanční zdroje státního fondu, způsoby jejich použití a také možnosti financování správních výdajů státního fondu. Nejdůležitější zdroje státních fondů tvoří dotace ze státního rozpočtu, ale není na ně právní nárok, a dále výnos specifických rozpočtových zdrojů a majetkových práv.²⁴ Název státního fondu musí obsahovat označení „státní fond“.

Fondy členíme podle charakteru a úlohy v systému veřejných rozpočtů na:

1. fondy poskytující prostředky na netržních principech. Do této kategorie řadíme státní účelové fondy a privatizační fondy;
2. druhou kategorií jsou instituce na podporu podnikatelských aktivit, jejichž zřizovatelem je vláda a které svoje prostředky používají k vytváření přednostních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů;
3. fondy netržní;
4. zajišťovací a jiné fondy.

ad 1. V současné době jsou v České republice tyto **státní fondy**:

- Státní fond životního prostředí
- Státní fond kultury
- Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie
- Státní zemědělský intervenční fond
- Státní fond dopravní infrastruktury
- Státní fond rozvoje bydlení

Do skupiny **privatizačních fondů** patří:

- Pozemkový fond

²²⁾ Petráčková, V., Kraus, J., a kol.: Akademický slovník cizích slov, ACADEMIA, Praha 1998.

²³⁾ Srovnej Marková, H.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha 2001.

²⁴⁾ Marková, H.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha 2001.

ad 2. **Instituce vládní podpory podnikatelských aktivit** s účastí prostředků státního rozpočtu:

- Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s.
- Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s.
- Česká exportní banka, a. s.
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.
- Česká konsolidační agentura

ad 3. Fondy **netržní** jsou:

- Fond sociálního zabezpečení - systém nemocenského pojištění
- důchodové zabezpečení (pojištění)
- dávky státní sociální podpory
- sociální péče (sociální pomoc)
- Fond zdravotního pojištění

ad 4. **Zajišťovací** a jiné fondy jsou:

- Fond pojištění vkladů
- Zajišťovací fond družstevních záložen
- Zajišťovací fond zdravotních pojišťoven
- Garanční fond obchodníků s cennými papíry
- Energetický regulační fond
- Vinařský fond

2.3.1. Národní fond

Zcela specifickým typem fondu je Národní fond, který není státním fondem ve smyslu výše uvedeném, ale fondem, se kterým je úzce spojen systém veřejných financí a veřejný rozpočtů. S pojmem Národní fond se setkáváme v rozpočtových pravidlech (zákon č. 218/2000 Sb.), kde byl zaveden v důsledku finanční pomoci poskytované České republice z prostředků Evropské unie a sledování těchto prostředků zcela odděleně od ostatních.

Národní fond můžeme charakterizovat jako souhrn peněžních prostředků, které svěruje Evropská unie České republice k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Prostředky se ale netýkají podpory rozvoje venkova. Peněžní prostředky soustředěné v Národním fondu se používají v souladu s principy rozpočtového výhledu a závazky vyplývajícími pro Českou republiku z práva Evropské unie nebo z mezinárodní smlouvy.

2.4. Rozpočty územních samosprávných celků

Rozpočty územních samosprávných celků tvoří rozpočty obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí a současně ještě do tohoto systému zahrnujeme i statutární města, hlavní město Prahu a městské části a obvody. O těchto rozpočtech můžeme hovořit buď jako o rozpočtech územních samosprávných celků, nebo jako o rozpočtech místních popřípadě municipálních, jak uvádějí někteří autoři v odborné literatuře. Pojem municipalita například Akademický slovník cizích slov uvádí, že je to městská samospráva, popřípadě samosprávní orgány jednotlivých územněsprávních jednotek.

Princip rozpočtového hospodaření je zakotven zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,

a v malých rozpočtových pravidlech zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ke zvláštnostem rozpočtového hospodaření obcí a krajů patří skutečnost, že obec a kraj má vlastní majetek, má právo mít vlastní peníze, které shromažďuje jednak v rozpočtu obce a kraje, jednak v účelovém peněžním fondu, popřípadě v neúčelovém peněžním fondu.

2.4.1. Vnitřní struktura rozpočtu obcí a krajů

Když se podíváme 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 rozpočtů obcí a krajů tvoří:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila,
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž jsou obec a kraj pověřeny podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce a kraje na základě zákona o rozpočtových pravidlech a zvláštních zákonů, například platby spojené s ochranou životního prostředí - poplatek za vypouštění odpadních vod, poplatky za ukládání odpadů, poplatky za znečišťování ovzduší apod.,
- výnosy z místních poplatků pouze u obcí,²⁵
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,²⁶
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- dotace z rozpočtu kraje u obcí,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce a kraje, je jím například zákon o rozpočtovém určení výnosu některých daní.²⁷

Výdaje rozpočtu obcí a krajů tvoří:

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,
- výdaje na vlastní činnost obce a kraje v jejich samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec a kraj pověřena zákonem,
- závazky vyplývající pro obec a kraj z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost u obcí a krajů,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,

²⁵⁾ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁾ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

²⁷⁾ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec a kraj,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce nebo kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely,
- dotace Regionální radě regionu soudržnosti.²⁸

Vedle těchto výdajů hradí obec a kraj ze svého rozpočtu i splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných výpomocí a splátky jistiny vlastních dluhopisů jejich vlastníkům.

2.4.2. Rozpočtový proces územních rozpočtů

Rozpočtový proces obecně v sobě zahrnuje postupy prací, jimiž se má řídit celoroční činnost související s rozpočtovým hospodařením.²⁹

Rozpočtový proces na úrovni územních rozpočtů je finančním a správním řízením sui generis, tzn. právem stanovený pracovní postup státních orgánů platný pro sestavování, schvalování, plnění a kontrolu rozpočtů.

Rozpočtový proces lze také obecně považovat za zvláštní normotvorné procesy spočívající v těchto etapách:

1. sestavování,
2. schvalování,
3. publikace,
4. hospodaření,
5. kontrola,
6. hodnocení.³⁰

První fází rozpočtového procesu je **sestavování návrhu** rozpočtu a práce s ním spojené, které musí být zahájeny včas a to asi v polovině roku předcházejícího fiskálnímu roku, aby mohly být zapracovány veškeré informace a požadavky a včas projednány.

Problém sestavování rozpočtu obce a kraje patří do výkonu jejich samostatné působnosti, stejně tak i ostatní etapy rozpočtového procesu. Obecní a krajské zřízení sice samo neurčuje orgán obce, do jehož působnosti by patřilo připravit návrh rozpočtu obce a kraje, avšak s ohledem na úkoly obecní a krajské rady vymezené ve zřízení, mezi které patří rovněž zabezpečování hospodaření obce a kraje podle schváleného rozpočtu a s ohledem na další, bude v působnosti obecní a krajské rady o návrh rozpočtu se postarat přímo v součinnosti s finančním výborem, popřípadě prostřednictvím odborné pracovní skupiny či komise, například finanční, je-li ustavena.

Etapa schvalování rozpočtu se skládá z projednání návrhu a vlastního schválení. Projednávání a schválení rozpočtu je uskutečňováno na místní úrovni, tzn. v podmínkách ČR v obecním a krajském zastupitelstvu. Uvedený orgán má také za úkol pravidelně kontrolovat věcné i pokladní plnění rozpočtu, analyzovat případné příčiny neplnění rozpočtu a hledat vhodná opatření, která by odstranila působení negativních vlivů v rozpočtovém hospodaření.

Územní samosprávný celek zveřejní návrh svého rozpočtu po dobu nejméně 15 dnů předem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh rozpočtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby. Způsobem umožňu-

²⁸⁾ Srovnej zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁾ Mrkývka, P.: Přednáška z Finančního práva, Právnická fakulta MU, Brno 2001 (nepublikováno) se souhlasem autora.

³⁰⁾ Mrkývka, P.: Finanční správa, Právnická fakulta MU, Brno 1997.

jícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu rozpočtu. Připomínky k návrhu rozpočtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.

Schvaluje se struktura příjmů a výdajů i celková výše rozpočtu obce a kraje. Není-li rozpočet obce schválen před začátkem příslušného rozpočtového období, tj. před 1. lednem rozpočtového roku, hospodaří obec od 1. ledna rozpočtového roku až do schválení rozpočtu podle skutečnosti stejného období v předchozím rozpočtovém období (kalendářním roce) - jde o **tzv. rozpočtové provizorium**.

Obecní ani krajské zřízení ani rozpočtová pravidla nehovoří o tom, v jaké formě má být rozpočet obce a kraje schválen; má pouze formu usnesení zastupitelstva.

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

Volené a výkonné orgány obcí a krajů pravidelně kontrolují průběžné plnění rozpočtu během rozpočtového období, a to věcné i pokladní plnění (tj. stavy na účtech rozpočtu u peněžního ústavu), analyzují příčiny neplnění rozpočtu a hledají vhodná účinná opatření, která by odstranila působení negativních vlivů v rozpočtovém hospodaření obce a kraje.

Vedle průběžné kontroly plnění rozpočtu obce a kraje je důležitá i následná kontrola plnění rozpočtu provedená po skončení rozpočtového období jak volenými, tak výkonnými orgány obce a kraje.

Po skončení 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. Územní samosprávný celek zveřejní návrh svého závěrečného účtu včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření po dobu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh závěrečného účtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby a závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu závěrečného účtu včetně celé zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Připomínky k návrhu závěrečného účtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.

I nadále stávající právní úprava ponechává povinnost územnímu samosprávnému celku a svazku obcí nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý fiskální rok. Obce, kraje a dobrovolné svazky obcí ze zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, si nechávají přezkoumat svůj závěrečný účet příslušným krajským úřadem nebo auditorem, kraj Ministerstvem financí. Je na zvážení každé obce, zda si závěrečný účet nechá ověřit auditorem, což je samozřejmě za úplatu, anebo zvolí bezplatné ověření příslušným krajským úřadem.

Rozpočtová zásada publicity se nejjednodušeji a nejúčinněji využívá právě na úrovni územní samosprávy, kde je zpětná vazba mezi orgány územní samosprávy a obyvatelstvem velmi intenzivní a současně ji můžeme spatřovat ve všech etapách rozpočtového procesu. Zejména činnost orgánů obcí a krajů je bezprostředně kontrolována občany (tj. i daňovými poplatníky a voliči), ve vyspělých zemích dobrovolně (i bezplatně) občany pracujícími v různých komisích, jako poradních orgánech volených, případně i výkonných orgánech obcí a krajů.

Hospodaření obce a kraje, návrh rozpočtu i jeho plnění je projednáváno na veřejných zasedáních volených orgánů obcí a krajů za aktivní účasti občanů. Veřejná zasedání volených orgánů umožňují zjistit, jak se občané dívají na činnost volených i výkonných orgánů, jak hodnotí nejen plnění volebních programů, ale zejména hospodaření územních samo-

správ a rozpočet obce a kraje, neboť obyvatelstvo zpravidla žádá vysvětlení negativních tendencí v hospodaření obce a kraje a problémů s plněním rozpočtu. Tím lze dosáhnout mnohem dokonalejší zpětné vazby a zpětné kontroly mezi volenými a výkonnými orgány na jedné straně a obyvatelstvem na straně druhé.

2.4.3. Charakteristika rozpočtu Evropské unie

Rozpočet EU slouží k financování politik Evropské unie a k finančnímu zajištění fungování Unie jako takové. Nejen svým charakterem, ale současně i velikostí se výrazně tento rozpočet odlišuje od rozpočtů národních států a to ať už jde o unitární či federální stát. Evropský rozpočet není konstruován jako federální, tj. takový, který by zastřešoval fungování příslušného správního uspořádání, ale také charakter příjmů a výdajů tomu neodpovídá, protože tento rozpočet je z naprosté většiny financován příspěvkovými příjmy (příspěvky z hrubého národního důchodu, podíl na dani z přidané hodnoty. Skutečné daňové příjmy, které spolu se sociálním a důchodovým pojištěním obvykle naplňují centrální rozpočty, rozpočtu Evropské unie chybí.³¹

Pro vymezení pravidel tvorby a provádění rozpočtu Evropské unie je stanoveno devět základních zásad rozpočtového zákona:

1. zásada jednoty a zásada věrnosti zachycení - všechny příjmy a výdaje musí být zahrnuty v jednom dokumentu, aby mohly být efektivně kontrolovány;
2. zásada každoročnosti – rozpočtové operace se vztahují k příslušnému fiskálnímu roku, který se shoduje s rokem kalendářním a vzhledem k tomu, že je potřeba financovat víceleté programy rozlišují se výdaje ve formě přidělů a to na závazky a přiděly na platby;
3. zásada vyrovnanosti – příjmy a výdaje musí být v rovnováze, Unie není oprávněna půjčovat si prostředky ke krytí deficitních rozpočtů;
4. zásada účetní jednotky – rozpočet je navrhován a následně se podle něj hospodaří v jednotce euro;
5. zásada všeobecnosti – celkové příjmy musí pokrýt celkové výdaje na přiděly na platby;
6. zásada nepřirazenosti – tato zásada vyžaduje, aby nebyly příjmy předem vyčleněny na hrazení určitých výdajů;
7. zásada přesného stanovení – všechny přiděly musí být odůvodněny a musí být přirazeny konkrétnímu cíli;
8. zásada řádného finančního hospodaření – rozpočtové přiděly musí být použity v souladu se zásadami hospodárnosti, užitku a účinnosti;
9. zásada průhlednosti – do dvou měsíců od přijetí rozpočtu musí být rozpočet zveřejněn v Oficiálním věstníku Evropské unie.³²

Příjmy rozpočtu Evropské unie

Příjmy rozpočtu Evropské unie tvoří jednak systém vlastních zdrojů a dále jsou to příjmy označované jako ostatní, přičemž jejich skladba je různorodá a výnos nestabilní.

Vlastní zdroje:

- cla z obchodu se třetími zeměmi vybraná podle společného celního tarifu,
- dávky (cla) uvalené na dovoz zemědělských produktů, dávky uvalené na cukr a izoglukozu,
- zdroj založený na DPH podle jednotné sazby aplikované na sjednocený základ (max. 0,5 % HNP),
- dodatečný zdroj tvořený % z HNP členských států.

³¹⁾ Srovnej Konig, P., Lacina, L. a kol.: Rozpočet a politiky Evropské unie, C. H. Beck, 2004.

³²⁾ Srovnej Konig, P., Lacina, L. a kol.: Rozpočet a politiky Evropské unie, C. H. Beck, 2004.

Další zdroje (tzv. různé):

- přebytky z předcházejícího roku,
- příjmy z administrativních operací institucí – různé typy poplatků,
- úroky z opožděných splátek,
- pokuty,
- daně z příjmu zaměstnanců institucí EU,
- příjmy z poskytování půjček a výpůjček, apod.

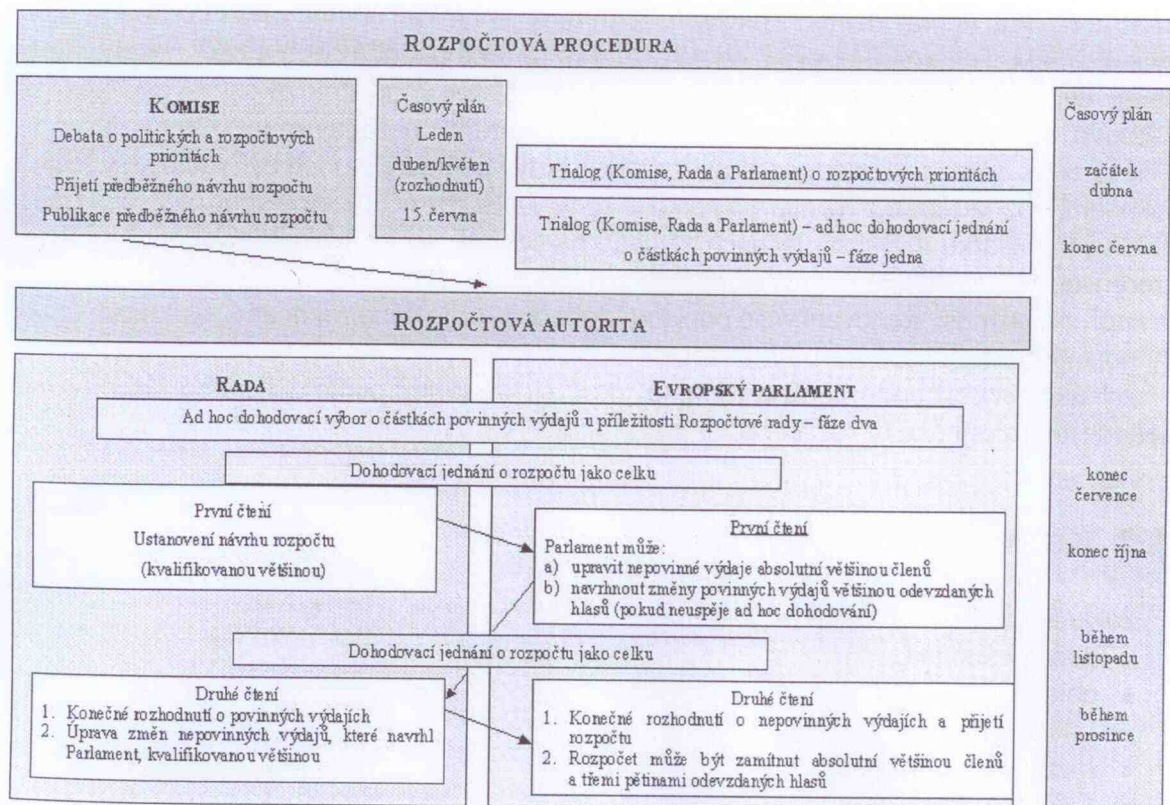
Výdaje rozpočtu Evropské unie

V současné době jsou výdaje rozpočtu Evropské unie rozděleny do osmi Hlav.

Jsou to:

- Zemědělství
- Strukturální operace
- Vnitřní politika
- Vnější vztahy
- Administrativní výdaje
- Rezervy
- Předvstupní pomoc
- Výdaje na rozšíření³³

Schéma tvorby a schvalování rozpočtu EU:



³³⁾ Srovnej König, P., Lacina, L. a kol.: Rozpočet a politiky Evropské unie, C. H. Beck, 2004.

III. Obecná problematika daní

3.1. Daň a poplatek

Daň i poplatek jsou pojmy ekonomické i právní, avšak v našem právním řádu nejsou nijak přesně definovány.

Finanční teorie definuje daň jako povinnou, zákonem sazbou předem stanovenou částku, kterou se více méně pravidelně odčerpává na nenávratném principu část nominálního důchodu ekonomického subjektu ve prospěch veřejného peněžního fondu.

Poněkud zavádějící je použití termínu „daň“ ve smyslu legislativní zkratky zákonodárce v daňovém řádu (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů). Daní se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek,
- b) peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle tohoto zákona,
- c) peněžité plnění v rámci dělené správy.

Daň zahrnuje rovněž daňový odpočet, daňovou ztrátu nebo jiný způsob zdanění a příslušenství daně.

Jiného ekonomického i právního charakteru než daně jsou **poplatky**. Poplatek je peněžitou dávkou zákonem stanovenou, nenávratnou, vybíranou státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi za zákonem stanovené úkony jejich orgánů. Poplatek na rozdíl od daně je dávkou nepravidelnou s ekvivalentem, tedy je vybírán ad hoc za protiplnění ze strany státu nebo jiné veřejnoprávní korporace. Tím se více podobá ceně a také nesprávně je někdy cena i soukromého statku uváděna jako poplatek (poplatek za šatnu, poplatek za úschovu zavazadla apod.). K poplatkům se váže stejný požadavek jako k daním, a to v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, kdy i poplatky mohou být stanoveny jedině zákonem, což je jeden z rozdílů poplatku a ceny. Další rozdíl můžeme spatřovat ve vztahu mezi výší poplatku a výší skutečných nákladů na poplatkový ekvivalent, zpoplatněný úkon, které jsou jen těžce měřitelné a není zde možné použít cenovou kalkulaci. Další z rozdílů je např. nemožnost stanovení výše poplatku dohodou, ta je dána zákonem, závazností úhrady poplatku a možnostmi jeho vynucení.

Pro další výklad bude použito termínu „daň“ širším pojetím podle daňového řádu, pokud nebude třeba její složky rozlišovat.

3.2. Konstrukční prvky daně

Základními konstrukčními prvky daně jsou:

- daňový subjekt,
- objekt,
- základ,
- sazba,
- korekční prvky,
- rozpočtové určení,
- správce daně,
- podmínky tvrzení a placení daní.

Poplatek je **splatný** vznikem poplatkové povinnosti v české měně. Poplatky, které nejsou vyšší než 5000 Kč, lze platit kolkovými známkami, ostatní poplatky se platí na účet státního rozpočtu zřízený u České národní banky pro jednotlivé soudy na účet soudu, který je k rozhodování o nich příslušný. Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví. Poplatek (doplatek poplatku) nelze vyměřit ani vymáhat po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž se stal splatným. Pokud je však poplatník písemně uvědomen o úkonu soudu provedeném k vyměření nebo vymáhání poplatku, běží nová tříletá lhůta. Poplatek nelze vyměřit ani vymáhat, jakmile od konce kalendářního roku, v němž byl poplatný úkon dokončen, uplynulo deset let.

Soudy vedou evidenci poplatkových povinností, jejich úhrad nebo zániků a z toho vyplývajících přeplatků či nedoplatků. V řízení ve věcech poplatků rozhoduje a postupuje soud podle občanského soudního řádu, jestliže zákon o soudních poplatcích, popřípadě daňový řád nestanoví jinak. Ministerstvo financí, územní finanční orgány a Ministerstvo spravedlnosti kontrolují u soudů, zda se poplatky vybírají ve správné výši, řádně a včas. Územní finanční orgány kontrolují též poplatky vrácené z účtu soudu.

7.3. Místní poplatky

Místní poplatky jsou poplatky, o jejichž vybírání si rozhodují samy obce v rámci samostatné působnosti na základě zákonného zmocnění. Poplatky nemusí být vybírány ve všech obcích, je tedy na zastupitelstvu, aby rozhodlo, zda zmocnění v zákoně využije a v jaké výši bude poplatky vybírat. Pravdou však je, že příjmy z lokálních daní jsou nezanedbatelnými příjmy obecních rozpočtů a tyto platby jsou pro poplatníky stejně závazné jako jiné daňové a poplatkové povinnosti.

Místní poplatky jsou regulovány **zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích**, ve znění pozdějších předpisů. Je především na obecním zastupitelstvu, zda bude jednotlivé místní daně⁷⁷ vybírat, přičemž si samo ve své obecní vyhlášce stanoví sazbu poplatku, podmínky placení a případné osvobození. Je však třeba zdůraznit, že **vyhláška nesmí překračovat zákonné zmocnění**, např. co se týče maximální výše poplatkové povinnosti či druhů poplatků. Není ani možné, aby obec rozšiřovala okruh činností, které lze zatížit místním poplatkem, nad rámec stanovený zákonem.

V současné době zákon opravňuje obce k zavedení následujících místních poplatků (výčet je taxativní):

- 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 provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- h) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

⁷⁷⁾ Srov. Mrkývka, P.: Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 2, roč. 2003.

7.3.1. Poplatek ze psů

Předmětem poplatku ze psů jsou **psi starší tří měsíců**.

Poplatníkem poplatku ze psů je s účinností od 1. ledna 2004 **držitel psa**. Držitelem psa je fyzická nebo právnická osoba, která má trvalý pobyt nebo sídlo na území České republiky a která o psa pečuje stejně, jako by jej vlastnila.⁷⁸

Od placení poplatků ze psů jsou **osvobozeny** osoby nevidomé, bezmocné a osoby s těžkým zdravotním postižením, kterým byl přiznán III. stupeň mimořádných výhod. Dále se jedná o osoby provádějící výcvik psů určených k doprovodu osob tělesně postižených, o osoby provozující obecní útulek pro opuštěné psy a o osoby, kterým zvláštní právní předpis stanoví povinnost držení a používání psa.

Sazba poplatku může činit až 1500 Kč za kalendářní rok a jednoho psa. Existují však určité skupiny osob, které jsou oprávněny platit nižší sazbu poplatku (max. 200 Kč). Jedná se o poživatele důchodu invalidního, starobního, vdovského a vdoveckého a důchodu sirotčího. U druhého a každého dalšího psa může obec horní hranici sazby zvýšit až o 50 %.

Výslovně je upravena situace, kdy je poplatník držitelem psa jen po dobu několika měsíců v roce. V tomto případě se platí poplatek v poměrné výši, která odpovídá počtu i započatých kalendářních měsíců. Podobně se postupuje i při změně místa trvalého pobytu nebo sídla, kdy držitel psa platí poplatek nově příslušné obci od počátku kalendářního měsíce následujícího po měsíci, ve kterém změna nastala. Počítá se i se situací, kdy správce poplatku vybere poplatek na celé poplatkové období předem. V tomto případě se zaplacená část považuje za přeplatek a dále se postupuje podle daňového řádu.

7.3.2. Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt

Poplatníkem jsou fyzické **osoby, které přechodně a za úplaty pobývají v lázeňských místech** a v místech soustředěného turistického ruchu za účelem léčení nebo rekreace, pokud tyto osoby neprokáží jiný důvod svého pobytu. Naopak **plátcem** poplatku za lázeňský a rekreační pobyt je osoba od poplatníka odlišná – **ubytovatel** – fyzická nebo právnická osoba, která přechodně ubytování poskytla.

Možnost **osvobození** od poplatku za lázeňský a rekreační prostor se vztahuje jen na osoby, u kterých to vyžadují určité sociální důvody (osoby nevidomé, bezmocné a osoby s těžkým zdravotním postižením, osoby mladší 18 let a starší 70 let nebo osoby, na které náleží přídavky na děti /výchovné/ aj.).

Ubytovatelé musí vést **evidenční knihu**, ve které zaznamenávají identifikační údaje osob, kterým poskytli přechodné ubytování za úplatu, včetně doby a účelu pobytu. Ubytovatelům je stanovena povinnost uchovávat evidenční knihu po dobu šesti let od provedení posledního zápisu.

Sazba poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt činí až 15 Kč za osobu a za každý i započatý den pobytu, není-li tento dnem příchodu. Obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou.

⁷⁸⁾ Definice vychází z ustanovení občanského zákoníku týkajících se držby.

7.3.3. Poplatek za užívání veřejného prostranství

Předmětem zdanění je v tomto případě **zvláštní užívání veřejného prostranství**,⁷⁹ kterým se rozumí umístění dočasných staveb pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní a sportovní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Dále může podléhat místnímu poplatku provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb a užívání tohoto prostranství pro reklamní akce. Výčet je taxativní a vyhláškou ho nelze rozšiřovat.

Poplatníkem je fyzická nebo právnická **osoba, která užívá veřejné prostranství** způsobem, jakým bylo uvedeno výše.

Od poplatku jsou **osvobozeny** jen akce, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely. Pokud se bude konat na veřejném prostranství akce, na kterou nebude vybíráno vstupné, bude ze strany správce daně možno vyžadovat zaplacení poplatku za užívání veřejného prostranství.

Sazba poplatku činí za každý i započatý m² maximálně 10 Kč na každý i započatý den. Zastupitelstvo má možnost navýšení poplatku za užívání veřejného prostranství v případě některých způsobů užívání (např. umístění prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků atd.). Poplatek je možné stanovit i paušální částkou.

7.3.4. Poplatek ze vstupného

Předmětem poplatku ze vstupného je **vstupné na kulturní, sportovní, prodejní a reklamní akce**. Tento výčet je taxativní.⁸⁰ Z akcí, jejichž celý výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí. „**Vstupným**“ se rozumí jakákoliv peněžitá částka, kterou účastník akce zaplatí za to, že se jí může zúčastnit.

Základem pro stanovení poplatku ze vstupného je vstupné snížené o daň z přidané hodnoty.

Sazba poplatku ze vstupného činí až 20 % z úhrnné částky vybraného vstupného. Obec může po dohodě s poplatníkem poplatek stanovit paušální částkou.

7.3.5. Poplatek z ubytovací kapacity

Poplatek z ubytovací kapacity je možné vybírat v lázeňských místech nebo místech soustředěného turistického ruchu **z ubytovací kapacity v zařízeních určených** (stavebními předpisy – pozn. autora) **k přechodnému ubytování za úplatu**.

Poplatku nepodléhají ubytovací kapacity v zařízeních sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků, pracovníků fyzických a právnických osob, které tato zařízení vlastní nebo k nim mají právo hospodaření, ve zdravotnických nebo lázeňských zařízeních, pokud nejsou užívána jako hotelová zařízení a v zařízeních sloužících sociálním a charitativním účelům.

⁷⁹⁾ Srov. § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰⁾ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 14. června 1994, sp. zn. Pl. ÚS 20/93 (vyhlášen ve Sbírce pod č. 141/1994 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 1. C. H. Beck, Praha 1994, str. 245 – 250 (č. 33 Sb. n. u. – sv. 1).

Poplatníkem je **ubytovatel** – fyzická nebo právnická osoba, která přechodně ubytování poskytl. Takto bude za poplatníka považován i případný nájemce ubytovacího zařízení.

Obdobně jako u poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt je ubytovateli zákonem stanovena povinnost vést **evidenční knihu** s výjimkou údaje o účelu pobytu.

Sazba poplatku může dosahovat výše až 6 korun za každé využití lůžko a den. Možnost stanovit po dohodě s poplatníkem roční paušál není novelou vyloučena.

7.3.6. Poplatek za povolení k vjezdu

Poplatníky poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst jsou fyzické nebo právnické **osoby, kterým bylo vydáno povolení k vjezdu** s motorovým vozidlem do vybraných míst, do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou. Poplatek neplatí fyzické osoby mající trvalý pobyt nebo vlastníci nemovitosti ve vybraném místě, osoby jim blízké, manželé těchto osob a jejich děti a dále osoby, které ve vybraném místě užívají nemovitost ke své hospodářské činnosti, nebo osoby, které jsou držiteli průkazu ZTP a jejich průvodci.

Sazba poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst činí až 20 Kč za den. Tak jako u jiných poplatků, má i zde obec možnost po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek paušální částkou.

7.3.7. Poplatek za komunální odpad

Poplatníky jsou, a povinnost platit poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů mají **fyzické osoby, které mají v obci trvalý pobyt**, a rovněž **fyzické osoby, které mají ve vlastnictví stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci**.

Sazba poplatku je rozdělena na dvě části. První tvoří částka až 750 Kč za osobu a kalendářní rok, druhou částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu, až 250 Kč za osobu a kalendářní rok, celkem tedy maximálně 1000 Kč na osobu ročně. Obec má povinnost v obecně závazné vyhlášce stanovit rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu.

Výslovně je v zákoně upravena situace, kdy během kalendářního roku dojde ke změně místa trvalého pobytu, resp. ke změně vlastnictví stavby. V těchto případech se uhradí poplatek v poměrné výši, která odpovídá počtu kalendářních měsíců pobytu nebo vlastnictví stavby v příslušném kalendářním roce. Rozhodný je vždy stav na konci každého měsíce.

7.3.8. Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku

Poplatníkem tohoto poplatku je **vlastník stavebního pozemku** zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zákona o oceňování majetku (zákon č. 157/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace obcí vybudované. Výše sazby na 1 m² zhodnoceného stavebního pozemku stanoví obec v obecně závazné vyhlášce.

7.3.9. Správa místních poplatků

Osoba, která je povinna platit místní poplatek, má tzv. **povinnost uhrazovací**. V důsledku to pro ni znamená, že pokud nebudou poplatky zaplacený (odvedeny) včas nebo ve správné výši, vyměří je obec platebním výměrem s tím, že je může zvýšit až na trojnásobek. Rovněž v případech, kdy je poplatek zaplacen nesprávně v nižší výši, má obec možnost zvýšit takto nezaplacenou část poplatku až trojnásobně.

Vedle povinnosti uhrazovací ukládá zákon poplatníkovi i tzv. **povinnost oznamovací (poplatkovou)**: pokud poplatník nesplní svoji oznamovací povinnost tak, jak mu to stanoví obecně závazná vyhláška, platí tříletá prekluzivní lhůta (od konce kalendářního roku, ve kterém oznamovací /poplatková/ povinnost vznikla), ve které může správce daně dlužné částky vyměřit. V souladu s daňovým řádem je možné vybrat a vymoci poplatek i po uplynutí tříleté lhůty, pokud byl před uplynutím této lhůty učiněn ze strany správce daně úkon směřující k vyměření nebo doměření poplatku. Vyměřit a doměřit poplatek lze nejpozději do 10 let od konce kalendářního roku, ve kterém poplatková povinnost vznikla.

Řízení o poplatcích vykonává obecní úřad v přenesené působnosti. Mezi nejvýznamnější oprávnění patří možnost obcí v jednotlivých případech snížit nebo i zcela prominout místní poplatky a jejich příslušenství.

7.4. Zvláštní dávky poplatkového charakteru

Vedle místních, soudních a správních poplatků jsou v České republice zavedeny a vybírány i další poplatky, které nelze podřadit pod tři hlavní kategorie poplatků (správní, soudní a místní). Jedná se především o poplatky spojené s užíváním dálnic a silnic a ekologické poplatky.

7.4.1. Poplatky za užívání dálnic a silnic

V České republice byla až do konce roku 2006 uplatňována jedna univerzální platba vztahující se na všechna vozidla bez ohledu na jejich druh, hmotnost nebo na skutečnost, zda byla užívána k podnikatelským účelům či nikoliv. Jednalo se o tzv. dálniční kupony nebo též o dálniční známky, respektive o poplatek za užívání dálnic a rychlostních silnic označených příslušnými dopravními značkami. Dálniční známky byly v České republice zavedeny novelou silničního zákona [zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění zákona č. 134/1994 Sb.] od 1. ledna 1995. V souvislosti se zavedením elektronického mytného od 1. ledna 2007 doznala jistých změn i konstrukce dálničních známek. Ty jsou dnes slovy zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, označovány jako **časové poplatky**.

Povinnost zakoupit dálniční známku mají všichni řidiči vozidel nejméně se čtyřmi koly a provozovatelé souprav, kteří užívají české dálnice a rychlostí silnice. Nejvyšší povolená hmotnost vozidla nebo soupravy přitom nepřesahuje 3,5 tuny. Celkově je na území České republiky zpoplatněno cca 1000 km cest. Jinými slovy: kdo chce jet po placeném dálničním úseku, musí si obstarat dálniční známku bez ohledu na to, kolik kilometrů po placeném úseku ujede. Zpoplatněné úseky jsou označeny dopravní značkou „dálnice“ nebo „rychlostní silnice“. Úseky, které nepodléhají placení, jsou na dálnicích a při vjezdu na ně označeny dopravní značkou „bez poplatku“, která obsahuje přeškrtnutý symbol dálničního kuponu. Tato značka je umístěna vždy společně s dopravní značkou „dálnice“ nebo „rychlostní silnice“.

Platnost známky začíná již 1. prosince předchozího roku a končí 31. ledna roku následujícího. Úhrada dálniční známky je prokazována nalepením známky na přední sklo vozidla a dálničním kupónem.

Výše časového poplatku za jeden měsíc a za deset dnů se stanoví poměrně k výši ročního poplatku. Konkrétní výši poplatku na každý rok pak určí prováděcí právní předpis, kterým je nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací:

- 1 rok - 1500 Kč,
- 1 měsíc - 440 Kč,
- 10 dní - 310 Kč.

Právní regulace **elektronického mýtného** je obsažena v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Úhradě mýtného podléhá užití zpoplatněné pozemní komunikace silničním motorovým vozidlem nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí nejméně 3,5 tuny, nebo jízdní soupravou, jejíž největší povolená hmotnost činí nejméně 3,5 tuny. Sazba poplatku je stanovena v nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací. Jsou zohledněny ekologické limity a počty náprav vozidla, respektive jízdní soupravy. Výše sazeb se liší i s ohledem na používanou komunikaci a dobu jízdy. Sazba mýtného pro dálnice a rychlostní silnice se pohybuje v rozmezí 1,67 – 11,76 Kč/km, pro silnice I. třídy mezi 0,79 – 5,60 Kč/km. Autobusy platí sníženou sazbu 0,80 – 1,38 Kč/km.

7.4.2. Ekologické poplatky

V České republice doposud neexistuje soustava tzv. ekologických daní tak, jak ji známe z mnoha evropských zemí. Nicméně dávky podobné ekologickým daním jsou již dnes vybírány, a to ve formě poplatků tvořících příjmy Státního fondu životního prostředí České republiky.⁸¹ Jedná se o následující poplatky:

- poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,
- poplatky za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních,
- poplatky za vypouštění škodlivých látek do ovzduší,
- poplatky podle zákona o odpadech,
- odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu,
- poplatky za odběr podzemních vod.

7.4.2.1. Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových

Každá osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových, je povinna platit poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod. Poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod je znečišťovatel povinen platit, jestliže jím vypouštěné odpadní vody překročí v příslušném ukazateli znečištění zároveň hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění. Ukazatelé znečištění, hmotnostní a koncentrační limity zpoplatnění a sazby poplatku členěné podle jednotlivých ukazatelů znečištění jsou uvedeny v příloze vodního zákona. Poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod do vod povrchových je znečišťovatel povinen platit, jestliže objem jím vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 100 000 m³. Poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod se vypočte vynásobením objemu vypouštěných odpadních vod za kalendářní rok sazbou 0,1 Kč za 1 m³. Popla-

⁸¹⁾ Srov. § 2 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

tek za znečištění vypouštěných odpadních vod se rovná součtu dílčích částek vypočtených podle jednotlivých ukazatelů znečištění jako násobek sazby poplatku a celkového množství vypouštěného znečištění za kalendářní rok. V případě, že u některé zpoplatněné látky dojde ke snížení jejího celkového vypouštěného množství oproti předcházejícímu kalendářnímu roku nejméně o 20 %, nejvýše však o 50 %, snižuje se poplatek za tuto látku o dvojnásobek dosaženého snížení. Dojde-li u některé zpoplatněné látky ke snížení jejího celkového vypouštěného množství oproti předcházejícímu kalendářnímu roku o více než 50 %, poplatek za tuto látku se neplatí. Celkové množství znečištění se zjistí vynásobením průměrné roční koncentrace znečištění u příslušného ukazatele znečištění ročním objemem vypouštěných odpadních vod.

Každý znečišťovatel je povinen do 15. října běžného roku sestavit poplatkové hlášení, na jehož základě mu vodoprávní úřad stanoví výši záloh. Do 15. února je pak znečišťovatel povinen podat vodoprávnímu úřadu poplatkové přiznání, o výši poplatku je vyzooměn poplatkovým výměrem. Správu tohoto poplatku vykonávají místně příslušné finanční úřady podle sídla znečišťovatele, přičemž postupují podle daňového řádu.

7.4.2.2. Poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních

Za povolené vypouštění se platí poplatek ve výši 350 Kč za každého 1 ekvivalentního obyvatele podle kapacity zařízení určeného k čištění odpadních vod za kalendářní rok. Za vypouštění z jednotlivých staveb pro bydlení a pro individuální rekreaci se poplatek neplatí. Znečišťovatel je povinen uhradit poplatek do 31. ledna po uplynutí roku, v němž platební povinnost vznikla, obci, na jejímž katastrálním území k vypouštění dochází. Při stanovení poplatků postupuje obec podle správního řádu a při vybírání a vymáhání podle daňového řádu.

7.4.2.3. Poplatky za znečišťování ovzduší

Správcem poplatku mohou být krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností nebo obecní úřady, a to s ohledem na velikost stacionárních zdrojů znečištění. Poplatkovým obdobím je kalendářní rok, v němž je stacionární zdroj provozován. Poplatek se platí zpravidla zálohově a výše záloh se stanoví podle skutečného množství znečišťujících látek za předcházející kalendářní rok. Poplatky vybírá a vymáhá finanční úřad příslušný podle místa stacionárního zdroje. Roční výše sazeb poplatků a způsob jejich výpočtů jsou uvedeny v příloze zákona o ochraně ovzduší. Zatímco roční výši poplatku pro malý stacionární zdroj vyměří obecní úřady pevnou částkou samy na základě podkladů poskytnutých provozovatelem tohoto zdroje, provozovatelé ostatních zdrojů jsou povinni sami si poplatek vypočítat a výpočet oznámit správci poplatku. Správce po prověření těchto údajů vydá rozhodnutí o vyměření poplatku.

7.4.2.4. Poplatky podle zákona o odpadech

Namísto místního poplatku za komunální odpad mohou obce vybírat poplatek za komunální odpad podle zákona o odpadech. Poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad, plátcem pak vlastník nemovitosti, kde komunální odpad vzniká. Maximální výše poplatku se stanoví podle nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu popelnic nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění odpadu. Poplatek je příjmem obce.

Je třeba zmínit i poplatky za uložení odpadů na skládky, které platí původce tohoto odpadu. Poplatek se skládá ze dvou částí: poplatku za uložení odpadu a poplatku za rizikovou složku. Příjem z poplatku se dělí mezi Státní fond životního prostředí České republiky (riziková složka) a obec, na jejímž území je skládka umístěna (základní složka). Výše poplatku

je upravena v příloze zákona o odpadech. Provozovatel skládky je povinen vytvářet rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu ve výši 100 Kč za tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo komunálního odpadu a 35 Kč na tunu ostatního uloženého odpadu.

7.4.2.5. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Poplatníkem je osoba, v jejímž zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Výše odvodu je uvedena v příloze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Část odvodů ve výši 75 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 10 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Odvod je splatný do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o odvodu. O výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

7.4.2.6. Poplatky za odběr podzemních vod

Odběratel je povinen platit za skutečné množství odebrané podzemní vody, a to podle účelu odběru vody. Poplatek se platí za kalendářní rok a jeho sazby v Kč za m³ jsou uvedeny v příloze č. 2 zákona o vodách. Předmětem zpoplatnění není odběr podzemní vody z jednoho vodního zdroje menší nebo rovný 6000 m³ za kalendářní rok, odběry povolené k účelu získání tepelné energie, odběry vody ke snížení znečištění podzemních vod, odběry vody ke snižování jejich hladiny a odběry vody sloužící hydraulické ochraně podzemních vod před znečištěním. Pro stanovení výše záloh poplatku pro následující kalendářní rok je odběratel povinen zpracovat poplatkové hlášení, ve kterém vypočte výši záloh poplatku pro následující kalendářní rok a předloží jej České inspekci životního prostředí do 15. října běžného roku. Odběratel je povinen do 15. února předložit České inspekci životního prostředí poplatkové přiznání za uplynulý kalendářní rok. Výnos je dělen v poměru 1:1 mezi Státní fond životního prostředí a rozpočet kraje, na jehož území se odběr podzemní vody uskutečňuje, přičemž kraj může využít tyto příjmy výhradně na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury a na zřízení a doplňování zvláštního účtu. Vybírání a vymáhání poplatku vykonávají finanční úřady místně příslušné podle sídla nebo bydliště jednotlivých odběratelů na základě výměrů vydaných Českou inspekci životního prostředí, přičemž postupují podle daňového řádu.