

Finanční autonomie a zprostředkování zájmů

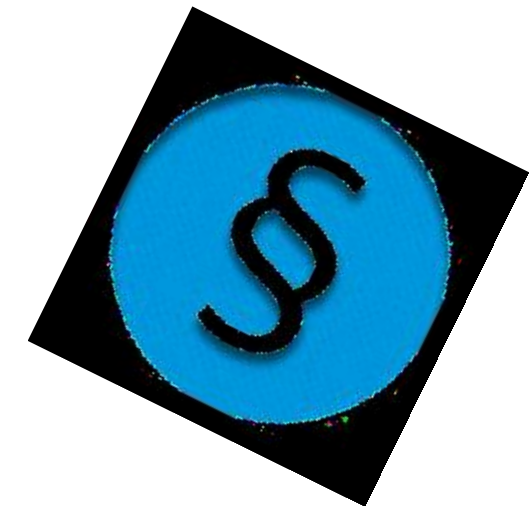
Relevantní legislativa



FAKULTA
SOCIÁLNÍCH VĚD
Univerzita Karlova

Hospodaření obcí a rozpočtový proces upravují tyto právní předpisy:

- Zákon o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. městě Praze
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní
- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
- Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí



Základní pojmy



FAKULTA
SOCIÁLNÍCH VĚD
Univerzita Karlova

Rozpočtové hospodaření ÚSC z pohledu Ústavy

Ústava (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.):

- čl. 8 - zaručuje se samospráva územních samosprávných celků
- čl. 101 odst. 1 - *Obec je samostatně spravována zastupitelstvem*
- čl. 101 odst. 2 - totéž pro kraje
- čl. 101 odst. 3 - pro ÚSC platí společně (*Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*)
- čl. 101 odst. 4 - *Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*

= Samospráva hospodaří podle vlastního rozpočtu **se vším, co k tomu patří** (řízení příjmů, výdajů a salda, limity dluhů, splátky závazků, závazné ukazatele, rozpis rozpočtu atd.).

Pravomoci zastupitelstva podle § 84 zákona o obcích

Strategické a rozpočtové pravomoci

- Schvalování programu rozvoje obce
- Schvalování rozpočtu, střednědobého výhledu, závěrečného účtu a účetní závěrky

Finanční a majetkové kompetence

- Zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů
- Zřizování/rušení příspěvkových organizací a schvalování jejich zřizovacích listin
- Zakládání/rušení právnických osob, schvalování zakladatelských dokumentů a účasti obce ve společnostech
- Delegování zástupců na valné hromady a do orgánů společností

...

Pokud není zřízena rada obce → zastupitelstvo vydává nařízení

Může si vyhradit další pravomoci a rozhodovat o zrušení usnesení rady obce

Majetkoprávní úkony vyhrazené zastupitelstvu podle § 85 zákona o obcích

- Nabytí a převod nemovitostí (kromě inženýrských sítí a komunikací), převod bytů a nebytových prostor
- Poskytování darů nad 100 000 Kč (věcných i peněžitých)
- Dotace a návratné finanční výpomoci nad 250 000 Kč
- Smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot dle těchto smluv
- Peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob
- Prominutí dluhu nebo vzdání se práva nad 100 000 Kč
- Zastavení movitých věcí nebo práv nad 100 000 Kč
- Dohody o splátkách s lhůtou delší než 18 měsíců
- Postoupení pohledávky nad 100 000 Kč
- Uzavření smluv o úvěru, zápůjčce, převzetí dluhu, ručení, přistoupení k závazku
- Zastavení nemovitostí
- Vydání komunálních dluhopisů

Rada obce

- Výkonný orgán obce v samostatné působnosti
- Odpovídá zastupitelstvu obce
- V přenesené působnosti rozhoduje jen, pokud to stanoví zákon
- Pokud se rada nevolí, její pravomoc vykonává starosta, pokud zákon nestanoví jinak

Pravomoci rada obce podle § 102 zákona o obcích

- Zabezpečuje hospodaření obce dle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření
- Plní úkoly zakladatele/zřizovatele vůči příspěvkovým organizacím a organizačním složkám
- Rozhoduje jako jediný společník obce v obchodních společnostech
- Vydává nařízení obce
- Projednává a řeší návrhy, připomínky a podněty od členů zastupitelstva nebo komisí
- ...

Pravomoci starosty obce podle § 103 zákona o obcích

- Zodpovídá za **včasné přezkoumání hospodaření obce**
- Zabezpečuje **výkon přenesené působnosti**, pokud není tajemník úřadu
- Rozhoduje o **záležitostech samostatné působnosti** svěřených radou obce
- Plní další úkoly stanovené zákonem a zvláštními předpisy
- V roli statutárního orgánu
- ...

Důležitá ustanovení pro hospodaření

- §1411 Občanského zákoníku: „správce cizího majetku vykonává svou působnost a plní povinnosti s péčí řádného hospodáře“. **Obecní majetek je majetek veřejný, a tedy z pohledu zastupitele cizí.** Zákon neumožňuje obcím zacházet s veřejným majetkem jinak, než s **péčí řádného hospodáře**.
- Sankce ve smlouvách obec s dodavateli. Pokud vznikne na ně nárok Obec je musí vymáhat i kdyby nechtěla a škody z nevymáhání jdou za vedením obce.
- Obec je povinna **řešit efektivně nejen výdaje, ale také příjmy** –získávat maximum, tj. alespoň tržní (obvyklé) hodnoty všude tam, kde nejde o veřejný zájem, tedy např. bydlení vyjma sociálního apod., podnikání, pronájmy... Regulované ceny musí přitom vykazovat finanční rentabilitu minimálně na nule + přiměřený zisk (v kalkulaci jsou i odpisy, např. zákon č.526/1990Sb., o cenách a vyhláškou č.450/2009Sb., kterou se provádí zákon o cenách)
- **Veřejný zájem** - Nejvyšší správní soud v roce 2013 uvedl, že k odlišení od soukromého zájmu je u zájmu veřejného nutná jeho **výslovná formulace** ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti (vnímáme jako definici zákonem nebo formulace výslovně definovaná).

Péče řádného hospodáře

Je takový způsob konání, který by jednající osoba volila, kdyby **spravovala majetek vlastní**.

- **Občanský zákoník**

- **loajalita, potřebné znalosti a pečlivost**

- jedná nedbale ten, kdo není péče řádného hospodáře schopen
 - správce cizího majetku plní povinnosti s **péčí řádného hospodáře**(viz §159 a §1411)

- **Zákon o obcích**

- majetek obce musí být využíván **účelně a hospodárně** (§38)
 - stát neručí za hospodaření a závazky obce
 - obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky

- **Zákon o finanční kontrole a rozpočtové odpovědnosti**

- **transparentní, hospodárné, efektivní a účelné** nakládání s veřejnými prostředky
 - podporovat **hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost**
 - **vnější** (přezkoumání hospodaření obce) a **vnitřní** řídicí a kontrolní systém

Střednědobý výhled rozpočtu

Charakteristika střednědobého výhledu rozpočtu

- Nástroj finančního plánování územního samosprávného celku nebo svazku obcí.
- Slouží pro střednědobé plánování rozvoje hospodářství.
- Vychází z uzavřených smluv a přijatých závazků.
- Obvykle se sestavuje na 2–5 let po roce, na který je sestaven roční rozpočet (§ 4).

Obsah střednědobého výhledu

- Souhrnné údaje o příjmech a výdajích.
- Informace o dlouhodobých závazcích a pohledávkách.
- Přehled finančních zdrojů a potřeb dlouhodobých projektů.
- U dlouhodobých závazků se uvádí jejich dopady na hospodaření po celou dobu trvání.

Střednědobý výhled rozpočtu

Zveřejnění návrhu střednědobého výhledu

- Povinné zveřejnění na internetových stránkách a úřední desce.
- Lhůta: nejméně 15 dní před projednáním zastupitelstvem.
- Na webu: úplné znění návrhu.
- Na úřední desce: lze zkrácené znění (min. příjmy, výdaje, závazky, pohledávky).
- Obec oznámí, kde je dostupná elektronická i listinná podoba dokumentu.
- Zveřejnění trvá až do zveřejnění schváleného výhledu.
- Občané mohou podávat připomínky písemně nebo ústně při jednání zastupitelstva.

Zveřejnění schváleného střednědobého výhledu

- Obec zveřejní do 30 dnů od schválení na webu.
- Na úřední desce informuje o místě zveřejnění (elektronicky i listinně).
- Výhled musí zůstat zveřejněn až do přijetí nového.

Rozpočet

- Územní rozpočet je nástrojem veřejné politiky a slouží k prosazování zájmů dané lokality, k realizaci ekonomického a sociálního rozvoje obce, financování politických programů a k prosazování zájmů obyvatelstva žijícího na daném území.

Účel rozpočtu

- finanční **plán** toku hotovosti na daný rok, který slouží k řízení financování činností ÚSC
- ÚSC mají velkou **volnost při stanovení struktury** rozpočtu (některým dokonce postačuje schválit celkové příjmy a výdaje)

Upozornění

- rozpočet **nedefinuje závazky** obce
 - podrobný neznamená že je lepší
 - agregovaný neznamená „bianko šek“ pro radu/starostu

Rozpočet

Co obsahuje a kdo ho definuje

- obsahuje **finanční toky v daném roce nikoliv objem soutěžených zakázek** apod.
- rozpočet **definuje zastupitelstvo** a je **určen radě/starostovi** (odpovídají za plnění zastupitelstvu)
- obsahuje tzv. **závazné ukazatele, podrobnost je různá**

Zásady vycházející z legislativní úpravy

- Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu
- Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu
- Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu
- Zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu
- Zásada publicity
- Zásada účelovosti rozpočtu
- Zásada efektivnosti a hospodárnosti (hospodařit s péčí řádného hospodáře)

Kompetence při schvalování rozpočtu

ZASTUPITELSTVO

- schvaluje strukturu závazných ukazatelů, tj. **rozpočet**
- deleguje na radu (starostu) provádění změn rozpočtu

RADA

- zodpovídá zastupitelstvu za plnění rozpočtu
- v její kompetenci pořizuje úřad **rozpis** rozpočtu

ÚŘAD

- zodpovídá radě za **rozpis a plnění rozpočtu**
- upozorňuje na **rizika**, zajišťuje **analýzy**, sleduje ukazatele **finančního zdraví**

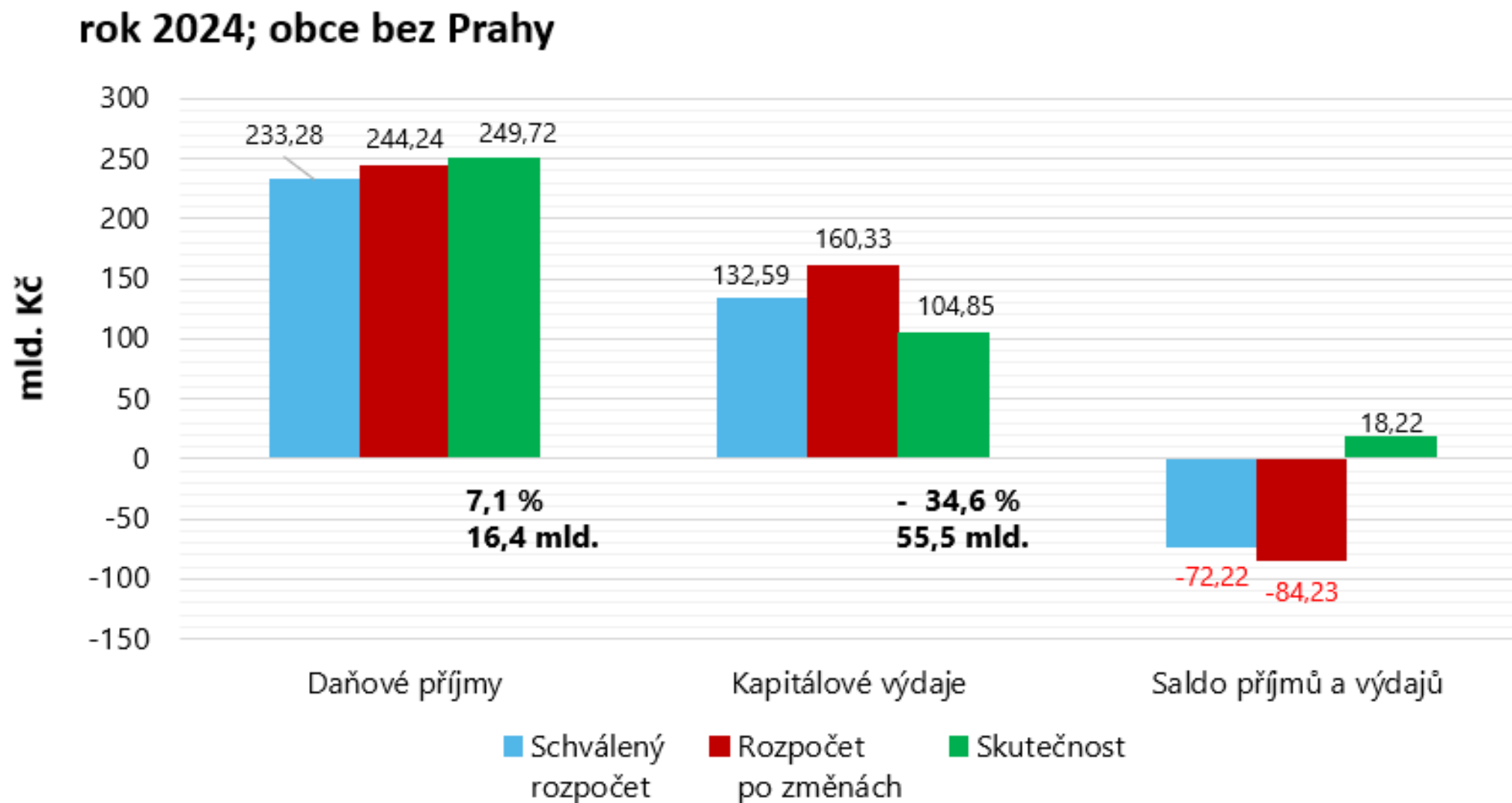
Co obsahuje rozpočet

- všechny **předpokládané příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace** (financující)
 - **projektové transfery**
 - investiční a neinvestiční – na základě právního aktu, registrace akce nebo poskytovatelem schváleného seznamu projektů
 - **pravidelné a očekávané transfery**
 - příspěvek na přenesenou působnost
 - volby, SPOD, sociální služby, přímé náklady na vzdělávání atd.
- **peněžní fondy**
 - jejich tvorba a užití

Metodika Ministerstva financí k obsahu rozpočtu

<https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/uzemni-rozpocety/legislativa-a-metodicka-podpora-uzemnich-rozpocetu/2023/metodicky-pokyn-ministerstva-financi-k-obsahu-rozp-53583>

Obce pravidelně rozpočtují deficity a vykazují přebytky



Zdroj: IISSP, výpočty MF

- **rozdíl** mezi plánovaným výsledkem hospodaření a skutečností dosáhl **90 mld. Kč**; u rozpočtu po změnách dokonce **102,5 mld. Kč**
- **zlepšilo** se rozpočtování **daňových příjmů**
- **velké nedostatky** v rozpočtování **investic**

→ **zohlednit finanční realitu a sestavit zdravý rozpočet**

Příjmy a výdaje rozpočtu

- **Příjmy rozpočtu ÚSC** zákona dle § 7 a § 8 zákona č. 250/2000 Sb. členíme zejména na:
 1. Příjmy, které vyplývají z vlastnických majetkových práv a hospodářské činnosti právnických osob, které obec zřídila nebo založila
 2. Příjmy z vlastní správní činnosti, správní poplatky, pokuty
 3. Výnosy na daních a podíly na daních dle zákona č. 243/2000 Sb.
 4. Místní poplatky (pouze příjmy obcí ne krajů)
 5. Dotace ze státního rozpočtu nebo státních fondů, v případě obcí dotace z kraje
 6. Podíly na příjmech z poplatků, odvodů a pokut 7. Přijaté peněžní dary a příspěvky
- **Výdaje rozpočtu ÚSC** dle § 9 a § 10 zákona č. 250/2000 Sb. tvoří zejména výdaje na:
 1. Úhradu vlastní činnosti ÚSC v samostatné působnosti, spojené s péčí o vlastní majetek obce
 2. Spojené se zajištěním výkonu státní správy
 3. Závazky pro ÚSC vyplývajících ze smluvních vztahů
 4. Závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými ÚSC
 5. Úhradu výdajů, které vznikají rozhodnutím ÚSC jako zřizovatele a zakladatele organizací a právnických osob
 6. Úhradu úroků z přijatých půjček a úvěrů; výdaje na emise vlastních dluhopisů
 7. Výdaje na veřejně prospěšnou činnost ÚSC, na dotace, dary a příspěvky na sociální účely

Rozpočtový proces: etapizace

- 1. sestavení, projednání a schválení rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu
- 2. hospodaření podle rozpočtu během rozpočtového období
- 3. plnění rozpočtu a jeho kontrola
- 4. změny rozpočtu rozpočtovými opatřeními
- 5. hodnocení rozpočtu, následná kontrola a přehled o skutečném plnění rozpočtu
- 6. sestavení, projednání a schválení závěrečného účtu včetně zprávy auditora

Dokument	Datum	Kód dat (běžný rok R, předchozí rok R-1, následující R+1)
Střednědobý výhled	kdykoli během roku, doporučení přijetí spolu s rozpočtem	1-12 R
Pravidla rozpočtového provizoria	listopad, prosinec předcházejícího roku	11, 11 R-1
Rozpočet		
sestavení, projednání, zveřejnění, schválení	září - prosinec předcházejícího roku	9-12 R-1
Rozpočet: v případě přijetí pravidel rozpočtového provizoria		
sestavení, projednání, zveřejnění, schválení	leden až březen běžný rok	1-3 R
Rozpočtová opatření	běžný rok (např. k čtvrtletí)	R
Závěrečný účet		
sestavení, projednání, zveřejnění, schválení		

Zveřejnění návrhu rozpočtu a rozpočtu

ÚSC zveřejní **návrh rozpočtu**

- na svých internetových stránkách (úplná návrh) a na úřední desce (může být zveřejněn v užším rozsahu – alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby)
- nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku
- současně oznámí na úřední desce, kde je návrh rozpočtu zveřejněn a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby
- zveřejnění musí trvat až do zveřejnění rozpočtu
- připomínky k návrhu rozpočtu mohou občané příslušné obec uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva

Zveřejnění rozpočtu

ÚSC zveřejní rozpočet

- na svých internetových stránkách do 30 dnů ode dne jeho schválení a současně oznámí na úřední desce, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby.
- Tímto způsobem musí být zveřejněn až do zveřejnění rozpočtu na následující rozpočtový rok, alespoň však do konce rozpočtového roku, na který byl schválen.

Rozpočtová skladba

- Třídící standard pro peněžní operace veřejných rozpočtů
- Vychází z vyhlášky MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- Umožňuje srovnatelné sledování příjmů a výdajů a salda hospodaření a financování v soustavě veřejných rozpočtů.
- Příjmy a výdaje ÚSC se třídí dle hlediska:
 - Druhového
 - Odvětvového
 - Konsolidačního
 - Zdrojového
 - Transferového

Druhové – základní třídění

- v příjmové části:
 - **třída 1** daňové příjmy včetně správních a místních poplatků
 - **třída 2** nedaňové příjmy z vlastní činnosti, ze sankcí, splátky půjček
 - **třída 3** kapitálové příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, darů a příspěvků
 - **třída 4** přijaté transfery (investiční a neinvestiční)
- ve výdajové části:
 - **třída 5** běžné výdaje obecné
 - **třída 6** kapitálové výdaje
 - **třída 7** financování

Pravidla rozpočtového provizoria

- pokud není rozpočet na příslušný kalendářní rok schválen do 31. 12.
- zastupitelstvo schvaluje pravidla rozpočtového provizoria;
 - obecně platná – časově neomezená (hospodaří se dle nich automaticky při neschválení rozpočtu)
- měsíční výdaje nesmí překročit 1/12 výdajů schválených pro předchozí rok
 - výjimka z pravidla: pokud tak stanoví zákon; jde o předfinancování projektů EU)
- doporučuje se:
 - stanovit jako poměrnou část z výdajů rozpočtu předchozího roku;
 - financovat mandatorní – provozní výdaje;
 - financovat pouze běžící (smluvně zajištěné) investice

Změny rozpočtu - rozpočtová opatření

Důvody pro změnu rozpočtu

- **Organizační změny** – změny v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem.
- **Metodické změny** – změny právních předpisů ovlivňujících výši příjmů či výdajů (včetně cenových změn regulovaných cen).
- **Věcné změny** – změny objektivních skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu.

Rozpočtové opatření

- Nástroj, kterým se provádí změna rozpočtu po jeho schválení.
- Musí být evidováno v **časovém sledu**.
- Provádí se **povinně**, např. při změnách finančních vztahů, ukazatelů či při hrozbě schodku.

Změny rozpočtu - rozpočtová opatření

Rozpočtovým provizoriem je:

- **Přesun prostředků** – mění strukturu příjmů a výdajů, ale nemění celkový objem rozpočtu.
- **Využití nových příjmů** – použití nepředvídaných příjmů na nové výdaje → **zvyšuje celkový objem rozpočtu**.
- **Vázání výdajů** – snižuje objem rozpočtu při ohrožení krytí výdajů (neplnění příjmů)

Rozpočtové opatření se provádí:

- **Před uskutečněním rozpočtově nezajištěného výdaje.**
- Dodatečně pouze ve výjimečných situacích:
 - živelní pohroma, havárie,
 - plnění povinností z pravomocného rozhodnutí,
 - přijetí dotace na konci roku,
 - prostředky dle § 28 odst. 15 (vztah k příspěvkové organizaci).

Závěrečný účet

- závěrečný účet obsahuje **údaje o ročním hospodaření**
- obsahem ZÚ jsou **údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v tak podrobném členění**, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření ÚSC nebo DSO a jimi zřízených nebo založených právnických osob,
- součástí ZÚ je **(souhrnné) vyúčtování fin. vztahů ke stát. rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, nár. fondu a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob.**
- projednání závěrečného účtu se uzavírá vyjádřením
 - **souhlasu** s celoročním hospodařením, a to bez výhrad, nebo
 - **souhlasu s výhradami**, na základě nichž přijme ÚSC a DSO opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily ÚSC (DSO) škodu
- **obec zveřejní závěrečný účet včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření** na svých internetových stránkách do 30 dnů ode dne jeho schválení a současně oznámí na úřední desce, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby. Tímto způsobem musí být zveřejněn až do zveřejnění závěrečného účtu za následující rozpočtový rok.