

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Regionální studia



FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ
PŮSOBNOSTI VE VYBRANÝCH OBCÍCH
S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

diplomová práce

Autor: Bc. Alice Čaníková

Vedoucí práce: doc. Ing. Jitka Peková, CSc.

Rok: 2017

Prohlášení

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

Bc. Alice Čaníková

V Praze, dne 26. 7. 2017

Poděkování

Moje poděkování patří především vedoucí diplomové práce doc. Ing. Jitce Pekové, CSc. za množství velmi podnětných a užitečných rad, věcných připomínek a množství stráveného času, který mým dotazům a rozpracovaným částem práce věnovala. Další velké poděkování náleží také všem třem zástupcům oslovených měst, kteří si našli čas na formulaci odpovědí, bez kterých by práce nemohla vzniknout.



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Zpracovatelka: **Bc. Alice Čaniková**
Studijní program: **Ekonomie a hospodářská správa**
Obor: **Regionální studia**
Název tématu: **Financování přenesené působnosti ve vybraných obcích s rozšířenou působností**

Zásady pro vypracování:

1. Cílem práce je zhodnocení způsobu financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností, v praktické části diplomové práce s konkretizací ve vybraných obcích.
2. V teoretické části bude analyzováno postavení územní samosprávy ve veřejné správě, působnost obce, kontrola a dozor nad výkonem přenesené působnosti, dopad přenesené působnosti obce na její hospodaření.
3. Rozpočtové hospodaření obce, struktura příjmů a výdajů rozpočtu obce, způsob financování samostatné a přenesené působnosti.
4. V praktické části se práce zaměří na aplikaci zjištěných teoretických skutečností – postavení, působnosti a analýzu způsobu financování přenesené působnosti na příkladu konkrétních obcí s rozšířenou působností a jejich komparace. Vyústěním praktické části diplomové práce bude zhodnocení efektivnosti výkonu přenesené působnosti a financování. Budou využity i řízené rozhovory s představiteli obcí s rozšířenou působností.

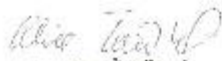
Rozsah práce: 70-80

Seznam odborné literatury:

1. PEKOVÁ, J. *Financování územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
2. KADERÁBKOVÁ, J. – PEKOVÁ, J. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.
3. ŠEBESTOVÁ, J. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karvině, 2008. ISBN 978-80-7248-460-7.
4. HENDRYCH, D. *Správní věda : teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
5. BAILEY, S. J. *Local government economics : principles and practice*. Houndmills: Macmillan, 1999. ISBN 0-333-66907-X.
6. STIGLITZ, J. B. *Economics of the public sector*. New York: W.W. Norton, 2000. ISBN 0-393-96651-8.
7. BRYSON, P. J., CÖRNIA, G. C. *The economics of centralism and local autonomy : fiscal decentralization in the Czech and Slovak Republics*. New York: Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 978-0-230-10429-7.
8. BOHÁČ, R. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.
9. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

Datum zadání diplomové práce: květen 2016

Termín odevzdání diplomové práce: leden 2017



Bc. Alice Čančková
Ředitelka



doc. Ing. Petr Toth, Ph.D.
Vedoucí ústavu



doc. Ing. Jitka Peková, CSc.
Vedoucí práce

doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Děkan NE VŠE

Abstrakt

Diplomová práce analyzuje financování přenesené působnosti ve vybraných obcích s rozšířenou působností. Jedná se o tři obce lišící se polohou, počtem obyvatel, správní historií atd. Práce je řešena zejména za pomoci dotazníku a doplňujících informací zodpovězených zástupci sledovaných obcí. Přínosem práce je zhodnocení současného stavu financování výkonu státní správy v obcích s rozšířenou působností spolu s identifikací souvisejících obtíží. Provedená analýza ukázala, že míra krytí výdajů spojených s přenesenou působností se pohybuje ve vybraných obcích do 20 %, a tudíž obce musí výkon státní správy doplácet z ostatních zdrojů, což jim však nebrání v rozvoji samosprávy. V závěru jsou řešeny a diskutovány otázky různých návrhů budoucího vývoje financování, zda by měl být příspěvek na výkon státní správy zvýšen či přesunut do sdílených daní. Aktuálnost práce také podtrhuje množství legislativních úprav a novel zastřešujících tuto problematiku či stále se v médiích objevující diskuze na toto téma.

Klíčová slova

Veřejná správa, decentralizace, financování přenesené působnosti, rozpočet obce

JEL klasifikace

H72, H83, R51

Abstract

The purpose of this diploma thesis is to analyze the funding of transferred competence in selected municipalities with extended competence. Particularly, there are three municipalities of different location, number of inhabitants, administration history, etc. During conducted research questionnaire was distributed among representatives of these municipalities. Additionally, interviews with them were also performed. The benefit of this thesis is the evaluation of the current funding of the state administration in municipalities with extended competence as well as identification of the difficulties related to this issue. The analysis showed that the cost cover rate related to the extended competence is up to 20 % in some municipalities. Therefore, the municipalities have to cover these costs on state administration from other resources, which do not prevent them from development of their autonomy. Various proposals of future funding are described in the conclusion of the thesis. The potential increase or the state administration contribution's transfer to shared taxes is also discussed there. The contemporary topic is underlined by high number of legislation, especially, of to this issue related novels; or the frequency of discussions in media.

Keywords

Public administrativ, decentralization, financing of transferred competence, municipal budget

Obsah

ÚVOD	1
1 POSTAVENÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ V ČESKÉ REPUBLICE.....	3
1.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA	3
1.1.1 Státní správa	4
1.1.2 Územní samospráva.....	5
1.2 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY	6
1.2.1 Obec	6
2 PŮSOBNOST OBCE.....	9
2.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST	9
2.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST	11
2.3 KONTROLA A DOZOR SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI.....	15
2.3.1 Oblasti kontroly samostatné a přenesené působnosti	16
2.3.2 Oblasti dozoru samostatné a přenesené působnosti	17
3 ROZPOČET OBCE.....	19
3.1 ÚZEMNÍ ROZPOČET	19
3.1.1 Rozpočtové metody.....	20
3.1.2 Rozpočtový proces.....	21
3.2 VNITŘNÍ STRUKTURA ROZPOČTU	22
3.2.1 Příjmy obce.....	23
3.2.2 Výdaje obce.....	29
3.3 VYUŽITÍ NÁVRATNÝCH PŘÍJMŮ	35
3.4 MIMOROZPOČTOVÉ PENĚŽNÍ FONDY ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV	36
4 ZPŮSOB FINANCOVÁNÍ SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI.....	38
4.1 PŘÍSPĚVEK NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY.....	39
5 APLIKACE NA PŘÍKLADU VYBRANÝCH OBCÍ	44
5.1 OBEC S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ PACOV	46
5.1.1 Přenesená působnost	48
5.1.2 Rozpočet města Pacova	51
5.2 OBEC S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ UHERSKÝ BROD.....	60
5.2.1 Přenesená působnost	62
5.2.2 Rozpočet města.....	65
5.3 OBEC S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ TÁBOR	74
5.3.1 Přenesená působnost	76

5.3.2	<i>Rozpočet města</i>	79
5.4	SROVNÁNÍ ÚDAJŮ VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ.....	86
ZÁVĚR		92
SEZNAM ZKRATEK		96
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ		97
SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A OBRÁZKŮ		106
PŘÍLOHY		108

Úvod

Financování přenesené působnosti se jako téma veřejné diskuze objevuje již dlouhá léta. Jeho ideální podoba se zatím nenašla, a tudíž se bude nejenom ve formě politických diskuzí objevovat i nadále. Tím se stává téma této diplomové práce aktuální s možným budoucím přínosem.

Financování přenesené působnosti zasahuje všechny občany státu, aniž by si to uvědomovali, jelikož využívají činnosti spadající do přenesené působnosti téměř denně. Požadují je v určité kvalitě, za kterou na jedné straně platí přímo – správními poplatky a na druhé straně nepřímo finančními prostředky pocházejícími ze státního rozpočtu.

Cílem diplomové práce je zhodnotit financování přenesené působnosti v obcích s rozšířenou působností. Autorka se zaměří na hospodaření obcí s rozšířenou působností, kam směřuje nejvíce finančních prostředků. Zdrojem financování výkonu státní správy obcí III. typu je, jak již bylo zmíněno, státní rozpočet. Automaticky bez hlubší znalosti této problematiky lze soudit, že je jím příspěvek na výkon státní správy. Otázkou však zůstává, zda tento příspěvek a příjmy související s činnostmi delegované státní správy pokrývají všechny náklady spojené s přenesenou působností. Autorka diplomové práce předkládá hypotézu, že příspěvek a ostatní uvedené příjmy budou pouze částečnou úhradou nákladů spojených s výkonem státní správy. V praktické části bude ověřeno, jaká je skutečná míra krytí těchto nákladů a z jakých zdrojů je výkon státní správy případně „doplácen“. Cílem práce je tedy ověření této hypotézy analýzou nákladů a příjmů přenesené působnosti, a provedení s tím související analýzy rozpočtů vybraných obcí s rozšířenou působností.

Diplomová práce je rozdělena na dvě části – na teoretickou a praktickou. Teoretická část je strukturována do čtyř kapitol, obsahující teoretický úvod do problematiky organizace veřejné správy a definuje pojmy související s přenesenou i samostatnou působností. Dále je představen rozpočet obce, popsány příjmy a výdaje s odkazem na závěrečný účet obcí a dobrovolných svazků obcí za rok 2015. V neposlední řadě je zmíněno financování přenesené působnosti, které navazuje na předcházející kapitoly. Je zde prezentován zejména příspěvek na výkon státní správy, s ním související problémy a jejich možné řešení nebo omezení.

Praktická část ověří fakta a závěry teoretické části v praxi. Autorka vybrala soubor tří obcí s rozšířenou působností – Pacov, Uherský Brod a Tábor. Města se liší svojí

polohou, velikostí a historickým správním vývojem. U každé obce se blíže specifikuje její správní obvod, její velikost, demografický vývoj a zejména přenesená působnost a rozpočet. Autorka práce se zaměřuje na náplň přenesené působnosti, zjišťuje počet pracovníků, kteří ji vykonávají, místa, kde je vykonávána a posléze identifikuje v rozpočtu, kolik výkon státní správy danou obec „stojí“ a zda lze potvrdit výše uvedenou hypotézu. Zmiňuje také problémy související s touto oblastí každé obce, zda se všechny jednotky potýkají se stejnými překážkami nebo nikoliv a jak k nim přistupují konkrétní zastupitelé. Nakonec je v kapitole uvedeno srovnání sledovaných obcí, které zdůrazňuje podobné či rozdílné znaky a stejné nebo odlišné přístupy zastupitelů jednotlivých měst.

Hlavními zdroji dat praktické části jsou MONITOR Ministerstva financí, zveřejňované rozpočty jednotlivých měst, a také dotazníkové šetření, které bylo posléze doplněno o otázku počtu zaměstnanců vykonávajících každou z působností. Dotazník se týkal obecných otázek na decentralizaci, kdy autorku zajímal názor zástupců městských úřadů. Obsahoval sadu otázek na tvorbu rozpočtu, velikost daňových příjmů a zacházení s nimi. Autorka se snažila zjistit náhled zastupitelů na kontrolu ať už samostatné nebo přenesené působnosti, a v neposlední řadě také jejich mínění o delegované státní správě a jejím financování. Údaje získané z dotazníku nejsou kvantifikovatelné, tudíž kromě jedné výjimky nemohou být vyčísleny a slouží pro pochopení problematiky a odhalení skutečných problémů vycházejících ze zastupitelské a obecní praxe.

Teoretická část využívá metody research, což posléze slouží jako podklad komparativní analýzy a syntézy v praktické části. K naplnění cíle práce slouží také empirický výzkum, který přináší poznatky a názory činitelů vykonávajících delegovanou státní správu. Pro zhodnocení financování autorka využije deduktivní metodu, ve které bude vycházet z dotazníků, a také již provedených dřívějších analýz výkonu státní správy.

1 Postavení územní samosprávy ve veřejné správě v České republice

Vymezení pojmu „správa“ je velmi složité, jelikož ani v dnešní době neexistuje jednoznačně přijímaná a zřejmá definice. Jedná se o činnost, která sleduje určitý zájem a řídí činnosti, jež napomáhají k jeho realizaci. Správu lze rozdělit na soukromou a veřejnou.¹

1.1 Veřejná správa

Veřejnou správu lze charakterizovat jako službu občanům vymezenou rozličnými zákony, lze na ni nahlížet jako na moc výkonnou, neboť je spojována s výkonem územní samosprávy. Činy veřejné správy jsou prováděny prostřednictvím navazujících institucí ve prospěch veřejného zájmu a k dosažení veřejných cílů. Právní řád České republiky (dále jen „ČR“) ustanovuje nositelem veřejné správy stát, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky, fyzické a právnické osoby soukromého práva (nepřímí vykonavatelé), na základě podmínek stanovených zákonem. Každý vykonavatel veřejné správy má zákonem vymezený okruh činností, které řeší na území daném zákonem. V souvislosti s definicí veřejné správy vyvstávají dva pojmy, a to působnost a pravomoc. Působností se rozumí realizace úkolů, přičemž při vzniku organizačního uspořádání nebo při jeho změně je důležitá zejména územní a věcná působnost. Na jejím základě je určeno, na jaké úrovni bude, co vykonáváno a komu bude příslušet rozhodování o konkrétní záležitosti.²

Pravomocí jsou myšleny různé druhy činností určené pro výkon dané působnosti. Co může subjekt v rámci, které působností vykonávat, je určeno příslušným zákonem,³

- Ústava ČR – zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o veřejném zdravotním pojištění č. 48/1997 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o státní sociální podpoře č. 117/1995 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o katastru nemovitostí č. 256/2013 Sb. ve znění pozdějších předpisů,

¹Hendrych, str. 12

²Tamtéž, str. 21-22

³Tamtéž, str. 100-2

- stavební zákon č. 183/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o obcích č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)
- zákon o krajích č. 129/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů a mnoho dalších

nebo na základě usnesení vrcholných orgánů veřejné správy (např. usnesení vlády ČR č. 270 ze dne 21. března 2001 ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě⁴ nebo usnesení vlády ČR č. 246 ze dne 10. dubna 2013 o zadávání veřejných zakázek atd.). Existuje pouze malá možnost tento právní rámec určující okruh vlastního fungování zainteresovaných subjektů ovlivnit.

Zákonné normy, jež se týkají činností, fungování a orgánů obce jsou dále, např. vyhláška ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, vyhláška ministerstva vnitra č. 326/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů o způsobu označování ulic a ostatních veřejných prostranství názvy, o způsobu použití a umístění čísel k označení budov, o náležitostech ohlášení o přechíslování budov atd.⁵

V souvislosti s touto problematikou je nezbytné zmínit, že veřejná správa má monopolní postavení při zajištění výkonu některých základních veřejných služeb a na rozdíl od soukromé správy je podřízena vrcholným vládním orgánům.⁶ Veřejná správa je také charakteristická oddělením moci výkonné, zákonodárné a soudní, a také dělením podle úrovně územního členění státu, např. centrální a územní instituce. Pak lze členit veřejnou správu na státní správu a územní samosprávu.⁷

1.1.1 Státní správa

Ministerstvo vnitra ČR nahlíží na státní správu jako na: „*část veřejné správy, která se uskutečňuje jménem a v zájmu státu.*“⁸ Z toho vyplývá, že státní správa je orgánem vykonávající věci veřejné. Vyznačuje se hierarchickou strukturou od vlády ČR až po zastupitelstva nejmenších obcí, zde ve formě přenesené působnosti.⁹

⁴Vláda ČR, 2001

⁵Ministerstvo vnitra, 2017

⁶Stiglitz, str. 191

⁷Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸Ministerstvo vnitra, 2009, str. 4

⁹Ministerstvo vnitra, 2009

Státní správu lze vykonávat přímo prostřednictvím vlády ČR, ministerstev – bez právní subjektivity nebo nepřímo na základě zákonné delegace, např. vysoké školy, územní samosprávy ve smyslu přenesené nebo propůjčené působnosti. Zvláštní postavení v rámci vykonávané přímé státní správy mají územní odborné státní úřady, např. finanční úřad, které jsou výsledkem vertikální územní dekoncentrace. Jejich působnost je omezena zejména věcnou a územní působností, neboť kopírují územní členění státu a nevydávají právní předpisy. Nicméně pokud stát na základě zákona deleguje výkon státní správy na jiné orgány, jedná se o nepřímé vykonavatele této činnosti. Těmi většinou bývají územně samosprávné celky (dále jen „ÚSC“), především obce.¹⁰

1.1.2 Územní samospráva

Územní samospráva je obecně definována jako soubor jiných právních subjektů, než je stát, na které je prostřednictvím zákona delegován výkon veřejné správy a je jim svěřen do samostatné působnosti, jež je víceméně nezávislá.¹¹ Podle politického pojetí je samospráva označována jako spoluúčast občanů (neprofesionálů) na veřejné správě.¹²

Základy územní samosprávy jsou:

- Území nebo občanské činnosti, proti kterým působí,
- lidé podřazení samosprávě,
- existence veřejnoprávní korporace,
- vlastní rozpočet a na něj navazující obecní hospodaření.¹³

Územní samospráva je zakotvena v základním dokumentu našeho státu, tedy v Ústavě ČR. V sedmé hlavě je přiznáno územně samosprávným celkům právo na samosprávu.¹⁴

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že se jedná o takový typ správy, kdy se spravování spravují sami a nejsou řízeni úředníky jmenovanými státem.¹⁵

Vyjma územní samosprávy existuje ještě tzv. profesní samospráva (v návaznosti na určité povolání, např. Česká lékařská komora) a zájmová samospráva (např. sbory dobrovolných hasičů).¹⁶

¹⁰Hendrych, str. 112

¹¹Závislost je v rámci zákonných mezí. Hendrych, str. 112

¹²Kopecký, str. 95

¹³Koudelka, str. 21

¹⁴Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵Koudelka, str. 22

1.2 Územní samosprávné celky

Správní členění ČR se dělí na základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje) se zvláštním postavením Prahy – zároveň obec, kraj i hlavní město státu. Správní členění zahrnuje i vojenské újezdy. Řadí se zde také samostatné veřejné ústavy či dobrovolné svazky obcí. Nejčastějšími ÚSC jsou obce.¹⁷

Mezi základními a vyššími ÚSC existují různé vztahy, lišící se v závislosti na tom, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost. V samostatné působnosti mají ÚSC rovnocenný vztah (koordinační), kdežto v přenesené působnosti ÚSC kooperují na principu nadřízenosti a podřízenosti. Zde lze hovořit o tzv. subordinačním vztahu.¹⁸

1.2.1 Obec

Obec je veřejnoprávní korporace s právem vlastnit majetek, jednat a vystupovat svým jménem a nést odpovědnost z vlastních činů. Jedná se o základní samosprávní celek státu rozprostírající se na přesně ohraničeném území.¹⁹ Vyjma něho zahrnuje obec také občany a soustavu institucí, prostřednictvím kterých projevuje svoji vůli.²⁰

Území obce se může v průběhu času měnit – obce mají možnost se sloučit, připojit se k jiné obci či oddělit se od jiné obce. To se hojně projevilo na začátku 90. let.²¹

Výkon samosprávy a státní správy obcí je zajišťován prostřednictvím jejich orgánů:

- zastupitelstvo obce (rozhodovací pravomoci pouze v samostatné působnosti),
- rada obce, starosta (primátor),
- obecní úřad (městský úřad, magistrát, úřad městského obvodu nebo části).

Voleným orgánem je zastupitelstvo, které vykonává věci v samostatné působnosti, výkon přenesené působnosti pak aplikuje pouze v případech, stanoví-li to zákon. Rada obce je odpovědná zastupitelstvu a je výkonným orgánem v samostatné působnosti, pokud zákon nestanoví jinak. Reprezentačním představitelem obce je starosta, který je

¹⁶Horník, Kuš, str. 9

¹⁷Hendrych, str. 120-1

¹⁸Horník, Kuš, str. 36

¹⁹Hendrych, str. 113

²⁰Koudelka str. 94

²¹Horník, Kuš, str. 13

spolu s místostarosty volen zastupitelstvem a má pravomoc jmenovat a odvolávat tajemníka obce (se souhlasem ředitele krajského úřadu). Pro každodenní výkon správy se jeví nejdůležitější jednotkou obecní úřad, v něm se nejvíce prolínají úkoly samostatné a přenesené působnosti.²²

Počet obcí není ustálen, jelikož se mění v průběhu času. Aktuálně je evidováno 6 258²³ obcí. V posledních letech se počet obcí nijak výrazně nezměnil, nejvíce jich vzniklo na základě zániku vojenského újezdu Brdy.²⁴

Dle počtu obyvatel a historických souvislostí se lze setkat s rozdělením základních ÚSC na obce, městyse, města, statutární města a hl. m. Prahu. Městys je typ obce daný z historického hlediska, jehož velikost je zpravidla v rozmezí obce jako takové a města. Toto víceméně pouze prestižní označení získávají ÚSC po rozhodnutí Poslanecké sněmovny (dále jen „PS“) většinou na základě především historického významu. Město se od obce odlišuje zejména: velikostí území, počtu obyvatel (dále potom hustotou osídlení, občanskou, technickou a institucionální vybaveností, sociální a profesní strukturou občanů). Aby bylo právně uznáno, musí mít více než 3000 obyvatel a musí být schváleno předsedou PS.²⁵ Statutární město svou velikostí (územní i počtem obyvatel) převyšuje „město“. Na rozdíl od města má možnost se členit na části nebo obvody s příslušnými správními úřady. Obvody ani části nelze brát jako samostatné obce, neboť jsou vůči statutárnímu městu ve vztahu podřízenosti. V ČR existuje 25 statutárních měst.²⁶

Dle rozsahu přenesené státní správy se obce dělí na:

- obec se „základní působností“ (obec 1. typu),
- obec s matričním úřadem, obec se stavebním úřadem, obec s pověřeným obecním úřadem (obec 2. typu),
- obec s rozšířenou působností (obec 3. typu).

V zákoně o obcích je konkretizován pojem obce s pověřeným úřadem i s rozšířenou působností.²⁷ Seznam jednotlivých obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností je uveden v zákoně o stanovení obcí s pověřeným obecním

²²Hendrych, str. 114-5

²³Údaj ČSU ze dne 30. 1. 2017

²⁴Zápisy z předmětu Regionální struktury České republiky a Evropy, zimní semestr 2014/2015, vyučované doc. Ing. Martinem Pěluchou, Ph.D.

²⁵Zákon o obcích, §2-4

²⁶Jejich seznam lze najít v zákoně o obcích, a pokud by vzniklo nové statutární město, musel by být tento zákon novelizován.

²⁷Zákon o obcích, §61-66

úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností č. 314/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů.²⁸ U obou typů obcí se tedy jedná o obce vykonávající přenesenou působnost pro obce ve svém správním obvodu.

Dnešní organizaci veřejné správy předcházela komplikovaný vývoj, kdy po roce 1989 bylo zřejmé, že bude muset reforma veřejné správy přijít. Z počátku však změny vedly pouze ke zrušení národních výborů. Až po prioritních transformačních procesech se nad její podobou vedly dlouhé diskuze a v roce 2000 vznikly zákony, které upravují veřejnou správu do dnešní podoby.²⁹

Specifika české veřejné správy a problémy z nich vyplývající provází fungování veřejné správy dosud. Nikdy nebyly vyřešeny ke spokojenosti všech (občanů, zastupitelů či zákonodárců). Nejpalčivějším problémem je velký počet malých obcí, ve kterých žije malé procento obyvatel republiky, tím pádem musí být státní správa decentralizována do mnoha sídelních jednotek a vzniká tak nápor na zaměstnání velkého počtu jedinců na výkon státní správy a samosprávy. Dle autorky by přispělo k vyřešení tohoto problému, kdyby stát podporoval slučování obcí, avšak v ČR nemá tento proces v současné době všeobecnou podporu. Neméně důležitým problémem je také povinnost státu zaručit poskytování veřejných statků ve stejné kvalitě. Na mnohé činnosti nejsou vytvořeny standardy provádění těchto úkonů, a tudíž stejnou kvalitu služeb nelze dodržovat a kontrolovat. Zavedení takovýchto standardů kvality a efektivnosti by muselo proběhnout u všech typů obcí a mělo by se týkat i některých činností samostatné působnosti. Vyžadovalo by to však vytvoření pracovní skupiny, která by činnosti po nějakou dobu monitorovala, což vyžaduje podporu centrálních institucí.

²⁸Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností č. 314/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů

²⁹Brynson, P. J., Cornia, G. C., str. 4-5

2 Působnost obce

V nejobecnější rovině lze působnost definovat jako souhrn práv a povinností určených ke splnění úkolů územně správního celku. Existuje několik úrovní působnosti:

- Územní – na jakém území je daná působnost vykonávána,
- věcná – v rozsahu jakých oblastí je působnost vykonávána,
- osobní – fyzické i právnické osoby, může být i působnosti vůči veřejnoprávní korporaci, a to zejména v rámci majetkových vztahů.³⁰

Územní působnost může zasahovat po hranice katastrálního území dané obce nebo ji může přesáhnout a zahrnout tak pod svůj vliv i okolní prostory (v případech výkonu činností spadajících pod přenesenou působnost). Věcnou působností se rozumí množina činností zahrnující fungování obce, např. hospodaření s majetkem, vydávání vyhlášek o místních poplatcích atd.³¹

Dle dualitního pojetí veřejné správy právo ČR rozlišuje působnosti následovně: *samostatnou působnost*, která zahrnuje úkoly svěřené do samosprávy obce a může v jejím rámci vydávat obecně závazné vyhlášky a jiná opatření³² a *působnost přenesenou*, díky níž se orgány obce stávají nepřímými vykonavateli státní správy.³³ Hlavní je samostatná působnost, na jejímž základě obce původně vznikly, avšak hodnocení jejího dnešního fungování se musí chápat komplexně. Nelze se dívat na činnosti obce odděleně z pohledu samostatné a přenesené působnosti. Obě působnosti jsou totiž propojeny a doplňují se.

2.1 Samostatná působnost

Samostatná působnost je řízení činností, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, nepodléhají správě krajů a nejsou přenesenou působností.³⁴ Dle zákona o obcích: „*Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy*

³⁰Koudelka, str. 167

³¹Kopecký, str. 163-4

³²Hendrych, str. 112-113

³³Kopecký, str. 165

³⁴Jedním z úkolů samostatné působnosti je vytvoření podmínek pro skloubení obou typů působností. Svoboda, str. 19

*a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*³⁵ Při rozhodování o rozsahu samostatné působnosti je brána v úvahu jak zásada *proportionality*, která určuje, co všechno reálně může obec sama spravovat, tak zásada *subsidiarity*, podle které je správa věcí veřejných vykonávána na co nejnižší úrovni.³⁶

Samostatnou působnost obcí zastřešují především tyto zákony:

- zákon o obcích,
- zákon o krajích č. 129/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o hl. m. Praze č. 131/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o úřednicích územně samosprávných celků č. 312/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o obecní policii č. 553/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákony o volbách do zastupitelstev obcí a krajů č. 491/2001 Sb., či 130/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákony o místním a krajském referendu č. 22/2004 Sb., či č. 118/2010 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o právu petičním č. 85/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o právu shromažďovacím č. 84/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- občanský zákoník č. 89/2012 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o zadávání veřejných zakázek č. 134/2016 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- tiskový zákon č. 517/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon svobodného přístupu k informacím č. 109/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o finanční kontrole č. 320/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- občanský soudní řád č. 99/1963 Sb. ve znění pozdějších předpisů, trestní řád č. 141/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů
- zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim apod.

³⁵Zákon o obcích, §35

³⁶Kopecký, str. 173. K dalším principům veřejné správy lze přiřadit: princip zákonitosti, zákazu zneužití pravomoci, ochrany veřejného zájmu, nestranného postupu či princip veřejné správy jako služby veřejnosti, princip transparentnosti a v neposlední řadě také zásada veřejnosti, viz <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/data/fileBank/b1fb85e1-199c-4d77-9329-68fa9467ee26.pdf> str. 25

Ze všech těchto právních úprav pak vyplynulo množství pravomocí, které jsou v rámci samostatné působnosti aplikovány. Patří mezi ně zejména schvalování a zabezpečování hospodaření obcí (rozpočet obce, viz kapitola 3.1), zřizování peněžních fondů, zřizování obecní policie, právo nakládat s obecním majetkem, spolupráce mezi obcemi či s obcí jiného státu (partnerství obcí a měst – *town twinning*), sdružování do dobrovolných svazků obcí, dále pak i řešení správních deliktů (např. odmítnutí umístění tabulky s přiděleným názvem ulice nebo číslem domu), pořádání voleb do zastupitelstev či vyhlášení místního referenda, zakládání či zřizování organizačních složek a příspěvkových organizací, navrhování změn katastrálních území, zřizování a rušení výborů (povinně se vždy ustanovuje finanční a kontrolní výbor), poskytování věcných darů, zřizování a rušení obecní komise, kontrolování plnění činností stanovených zastupitelstvem, stanovování počtu zaměstnanců obecního úřadu a organizačních složek, udělování pokut atd.

Významnou pravomocí je také vydávání obecních vyhlášek o stanovení místních poplatků, v nichž je uvedena výše poplatku (dle zákona o místních poplatcích č. 565/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů), a definován subjekt, který jej musí platit, kdo ho vybírá a kdy je poplatek splatný. Poplatky mohou být: ze psů, za lázeňský nebo rekreační pobyt, za užívání veřejného prostranství, ze vstupného, z ubytovací kapacity, za povolení k vjezdu motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.³⁷

V činnostech spadajících pod samostatnou působnost neexistuje mezi různými úrovněmi veřejné správy vztah podřízenosti a nadřízenosti. Subjekty jsou si rovny.³⁸

2.2 Přenesená působnost

Přenesenou působností se rozumí výkon státní správy v rámci správního území obce.³⁹ Zákon o obcích v §8 definuje, že: „*pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou*

³⁷Zákon o místních poplatcích č. 565/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů, §1

³⁸Kopecký, str. 190

³⁹Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností č. 314/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů

*působnost*⁴⁰. Přenesená působnost je delegována na obce jednak prostřednictvím zákonů a veřejnoprávních smluv, (obce se stejnou úrovní této působnosti), tak také prostřednictvím delegací, kdy obce s rozšířenou působností delegují výkon na níže postavenou obec, či rozhodnutím obcí s rozšířenou působností, krajského úřadu či ministerstev.⁴¹

Pokud jakákoliv obec neplní delegovanou státní správu odpovídajícím způsobem, může být tato převedena krajem na jinou veřejnoprávní korporaci, z toho vyplývá, že činnosti spadající do přenesené působnosti mají pro obce povinný charakter a jsou dozorovány a kontrolovány. Při provádění této působnosti i za jinou obec náleží příslušné veřejnoprávní korporaci také větší příspěvek, dále jak rozebírá kapitola 4. 1. Lze tedy říci, že: „výkon přenesené působnosti je nejen právem, ale i povinností obce.“⁴²

Na rozdíl od samostatné působnosti, jejíž základní činnosti jsou pro všechny druhy obcí téměř shodné, v rozsahu přenesené působnosti panují mezi obcemi velké rozdíly. Míra přenesené působnosti obcí je dána zákonem a obec ji nemůže provádět méně nebo více či v kvalitě dle vlastního uvážení. Jak již bylo uvedeno, stejná kvalita je však relativním pojmem. Další diferencí obou působností je územní působnost. V samostatné působnosti platí právní předpisy pouze na území obce, v přenesené se jedná o rozšíření vlivu i na obce, jež sídlí ve správním území nadřazené obce.

Nařízení v přenesené působnosti se vydávají jen na základě zvláštní právní úpravy. Mohou se týkat shromažďovacího práva, živnostenského podnikání, regulace reklamy, ochrany lesů, místních a účelových pozemních komunikací, krizového řízení, ochrany ovzduší, územního plánování a stavebního řádu, a dalších aktivit.⁴³ V přenesené působnosti obce také vykonávají řízení o místních poplatcích dle daňového řádu,⁴⁴ vydávají nařízení obce, rozhodují o místních a účelových komunikacích. Orgány obce jsou také tzv. vodoprávním úřadem a spravují drobné toky, povodňovým úřadem a orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší.⁴⁵

Dle rozsahu přenesené působnosti můžeme rozlišit následující typy obcí:

- obce se „základní působností“ – I. stupeň,

⁴⁰Zákon o obcích, §8

⁴¹Koudelka str. 150-1

⁴²Tamtéž, str. 149

⁴³Kopecký, str. 152

⁴⁴Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵Provazníková, str. 29-30

- obce s matričním úřadem (jen u 14 lze uzavřít registrované partnerství),
- obce se stavebním úřadem,
- obce s pověřeným obecním úřadem – II. stupeň,
- obce s rozšířenou působností – III. stupeň,

Zvláštními případy jsou pak statutární města, která musí v přenesené působnosti obstarat navíc územní energetickou koncepci, město Brno, které řeší navíc programy v rámci čistoty ovzduší a hl. m. Praha.

Obcí prvního stupně je nejvíce a převážná většina z nich jsou obce s méně než 500 obyvateli. V rámci přenesené působnosti zajišťují evidenci obyvatel, činnosti obrany státu, krizového řízení, činnosti ohledně voleb a povodňové ochrany.⁴⁶ Vzniká zde však problém nedostatku odborných pracovníků, tlaku na provádění přenesené působnosti na úkor samostatné působnosti atd. Na základě analýzy financování výkonu státní správy a samosprávy by se problém přílišného rozsahu povinností týkající se výkonu státní správy obcí nižších stupňů vyřešil jejich transformací na obce vyššího stupně nebo slučováním těchto obcí. To je však těžko uskutečnitelné, neboť náklady tak zásadní reformy veřejné správy by byly astronomické, nehledě na zásah do každodenního života občanů.⁴⁷

Obec s pověřeným obecním úřadem vykonává přenesenou působnost pro obce dané zákonem nebo vyhláškou Ministerstva vnitra. Na území ČR je 388 takových obcí, avšak pouze 183 pokud jsou vyňaty obce s rozšířenou působností. Tato obec má právo rozhodovat v první instanci správního řízení o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, dále obec zajišťuje volby, je vodoprávním úřadem a povoluje odběr a nakládání s vodami. Je také orgánem ochrany přírody a ochrany zemědělského půdního fondu.⁴⁸ Po rozhodnutí krajského úřadu může tato obec vykonávat oblasti spadající do okruhu činností nadřazené obce s rozšířenou působností, pokud je na vyšší úrovni postavená územní samospráva nezvládá spravovat a řídit s určenými parametry. S novými pravomocemi na obec s pověřeným obecním úřadem přechází od obce s rozšířenou působností i příslušné finanční prostředky.⁴⁹

Stejně jako obec s pověřeným obecním úřadem vykonává obec s rozšířenou působností (dále jen „ORP“) činnosti v rámci přenesené působnosti pro více obcí. Počet

⁴⁶Koudelka str. 149-150

⁴⁷VŠE, 2009

⁴⁸Provazníková str. 30

⁴⁹Koudelka, str. 151-2

obcí s rozšířenou působností stanovuje zákon č. 314/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů, jedná se o 205 obcí. Po zrušení okresních úřadů k 1. 1. 2003 na sebe převzaly převážnou část jejich agendy. Jedna ORP může vykonávat na základě rozhodnutí ministerstva vnitra i činnosti jiné ORP, spolu s tím jsou na ni přesunuty i vyšší finanční prostředky.⁵⁰

V přenesené působnosti ORP vykonává, např. evidenci obyvatel, vedení registru obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů, vydávání řidičských průkazů, vodoprávní řízení a vydává souhlas k vodním stavbám, vede živnostenský úřad, zajišťuje ochranu životního prostředí, správu státních lesů, rozhodování v oblasti myslivosti a rybolovu, správu dopravy a silničního hospodářství na komunikacích II. a III. třídy, rozhodování o poskytnutí sociálně právní ochrany dětí, péči o staré a zdravotně postižené, péči o nepřízpůsobivé občany atd.⁵¹

Problémem jsou velikostní rozdíly jednotlivých obcí, jelikož ORP zahrnuje jak obce s 6 tis. obyvateli, tak i obce se 60 tis. obyvateli. Rozdíl je potom samozřejmě i ve velikosti katastrálního území. Nelze tyto obce posuzovat ve všech ohledech stejně – mají odlišné problémy nebo jejich závažnost. Znamená to také špatnou statistickou uchopitelnost. Dle názoru autorky má menší obec větší výdaje na výkon státní správy na jednoho obyvatele než obec větší. Skladba činností je shodná, i když se provádí pro méně lidí, tudíž musí být zaměstnáno více úředníků. Tato hypotéza bude ověřena v praktické části, kde budou srovnávány náklady na výkon přenesené působnosti obcí s 10 tis. obyvateli, s 52 tis. a s 80 tis. obyvateli daného správního obvodu.

⁵⁰Koudelka, str. 151-2

⁵¹Provazníková, str. 30

Obrázek č. 1: Mapa obcí s rozšířenou působností v ČR



Zdroj: ÚÚZ

Obrázek č. 1 podtrhuje různorodou velikost správních obvodů u 3. typu obcí. Lze pozorovat velké obvody, jako jsou: Karlovy Vary, Příbram, Šumperk nebo Znojmo, a také ty nejmenší jako Bohumín, Orlová, Karviná, Nová Paka nebo Český Brod.

2.3 Kontrola a dozor samostatné a přenesené působnosti

Kontrola je nedílnou součástí činností veřejné správy, protože díky ní se minimalizuje riziko správních chyb a narovnávají se nejasné byrokratické struktury, kvůli kterým existuje hrozba zneužívání moci. Proto je důležitým faktorem kontroly její bezvýhradná *nezávislost*. Jedná se o činnosti, při kterých se srovnává a vyhodnocuje stav reálný se stavem zamýšleným a díky kterým získávají nadřízené orgány zpětnou vazbu.⁵² Kontrola veřejné správy je kontrolou orgánů na veřejné správě nezávislých, anebo existuje správní dozor, kdy je vykonávána kontrola fyzických i právnických osob prostřednictvím nepodřízeného správního orgánu.⁵³

Kontrolu územní působnosti provádí:

⁵² Šebestová, str. 10

⁵³ Hendrych str. 137-8

- Ministerstvo vnitra – samostatná působnost obcí, krajů a hl. m. Prahy,
- Krajské úřady – přenesená působnost svěřená obcím.⁵⁴

Pro potřeby zákona o obcích je kontrolou myšleno dodržování legislativy a právních předpisů při výkonu samostatné působnosti a při přenesené působnosti potom legislativní rámec přijatý při kontrole přenesené působnosti. Při kontrole výkonu samostatné působnosti může obec požádat o doporučené nápravné opatření. Všechny zjištěné neshody je obec povinna odstranit, nahlásit jejich odstranění Ministerstvu vnitra a vyvěsit je na úřední desce. Výstupem kontroly by také měla být preventivní opatření předcházející opakování výskytu nedostatku.⁵⁵

Krajský úřad musí zkontrolovat alespoň jednou každý úsek státní správy obcí s rozšířenou působností svého správního obvodu v průběhu tříletého období. Výsledky kontroly přenesené působnosti jsou sdělovány tajemníkovi úřadu (pokud není ustanoven tak starostovi obce), který je odpovědný za sjednání nápravy, vypracování preventivních opatření a jejich oznámení.⁵⁶

Dozor nad rozhodnutími vydanými v přenesené působnosti není na rozdíl od kontroly prováděn v rámci nařízení vyplývajících ze správního řádu a správy daní a poplatků. Je-li zjištěno pochybení, následuje výzva příslušného krajského úřadu k nápravě.

Kontrola i dozor jsou velmi důležitými aspekty správného a efektivního fungování veřejné správy a zejména obce především dle principu dobré správy, dobrého hospodáře. Jelikož všechny procesy mohou být a jsou ovlivněny lidskou činností lze s určitostí předpokládat výskyt chybového jednání. Kontrola je snahou tyto chyby minimalizovat, což lze především jejich rychlým odhalením, nápravou a jejich prevencí.

2.3.1 Oblasti kontroly samostatné a přenesené působnosti

V rámci samostatné působnosti se kontrolují oblasti: fungování orgánů obce, nakládání s nemovitým majetkem (smlouvy o prodeji, pronájmu, vypsání veřejné zakázky atd.), zveřejňování informací, vedení úřední desky, evidence právních předpisů a další.⁵⁷ Při těchto kontrolách bylo v roce 2015 nejčastěji zjištěno pochybení v oblastech zákona o obcích (57%), informačního zákona (42%) a správního řádu (1%).

⁵⁴Kopecký, str. 332

⁵⁵Zákon o obcích, §129

⁵⁶Ministerstvo vnitra, 2014, str. 27

⁵⁷Tamtéž, str. 8

Ve sféře zákona o obcích byly identifikovány nejčastěji prohřešky v oblasti evidence právních předpisů, periodicity zasedání zastupitelstva obce, které nesmí být pořádáno po více než 3 měsících, a záměr nakládání s obecním majetkem. U povinnosti informační se jednalo o nezveřejnění nebo pozdní zveřejnění informace, nevyřízení žádosti v zákonné lhůtě, nezpracování nebo nezveřejnění výroční zprávy. Celkový počet provedených kontrol byl 113, přičemž toto číslo má vzestupnou tendenci.⁵⁸

Kontrolované činnosti vykonávané obcemi jako přenesená působnost mohou být: školství, krizové řízení, obrana, kultura, zemědělství, zdravotnictví, průmysl a obchod, finance, doprava, místní rozvoj.⁵⁹

Například Zlínský kraj vydává plán kontrol na každý rok pouze jeden. Jsou v něm uvedeny obce podléhající kontrole a oblasti kontroly. V roce 2017 bude v tomto kraji zkontrolováno 51 obcí (nejvíce pak odbory evidence obyvatel, agenda týkající se správních přestupků), jelikož jsou tyto odbory zřízeny ve všech ORP. Naopak nejméně častým předmětem kontrol jsou výkon státní správy lesů, myslivosti a rybářství či kontrola rozpisu rozpočtu.⁶⁰

2.3.2 Oblasti dozoru samostatné a přenesené působnosti

V rámci samostatné působnosti se dozoruje soulad závazných vyhlášek, nařízení a usnesení ÚSC jako takového i jeho jednotlivých orgánů se zákony a jinými právními předpisy.⁶¹ Dozor státu nad samosprávou nemusí mít jen pozitivní dopady, může totiž vést k jejímu omezování.⁶² Pokud by totiž bylo dozorováno i jiné hledisko než zákonnost, rozhodnutí by nebyla pouze v rukou voleného orgánu ale neznámých státních úředníků.⁶³ V samostatné působnosti provádí dozor Ministerstvo vnitra. Při zjištění nesouladu vyhlášky se zákonem vyzve dozorový orgán obec ke sjednání nápravy. Pokud se tak do 60 dnů nestane, zakáže činnost, kterou daná vyhláška spravuje (při rozporu vyhlášky s lidskými právy, může ministerstvo vyhlášku pozastavit bez předešlého vyzvání).⁶⁴

V případě přenesené působnosti se také provádí dozor nad souladem nařízení a usnesení ÚSC v rámci této působnosti se zákony a dalšími právními předpisy, nebo

⁵⁸Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, str. 4-5

⁵⁹Tamtéž, str. 9

⁶⁰Zlínský kraj, 2017

⁶¹Ministerstvo vnitra, 2014, str.31

⁶²Hendrych, str. 141-2

⁶³Dohled nad hospodařením, 2002

⁶⁴Zákon o obcích, §126.

dozor zavedením nápravných opatření zjištěných při kontrole.⁶⁵ Je zde uplatňován vztah nadřízenosti dozorového orgánu a podřízenosti dozorovaného subjektu. V jádru se jedná o dohled nad jednotností při výkonu státní správy na celém území.⁶⁶ Dozorovým orgánem je zde příslušný krajský úřad (v rámci své přenesené působnosti).

Pro co nejefektivnější výkon všech výše uvedených kontrolních činností je nutné zaměstnávat odborné pracovníky, kteří musí vykonávat svou agendu v odpovídajících prostorách s příslušným vybavením.

⁶⁵Ministerstvo vnitra, 2014, str. 31

⁶⁶Kopecký, str. 341

3 Rozpočet obce

Teoretický rámec řízení rozpočtů veřejné správy uvádí teorie tzv. „fiskálního federalismu“. Jedná se o víceúrovňové pojetí rozpočtové soustavy, obecně řečeno horizontální a vertikální vazby a struktura soustavy veřejných rozpočtů. Fiskální federalismus může mít několik forem, avšak nejpoužívanější je kombinovaná forma (zavedená také v ČR), která v sobě zahrnuje jak finanční prostředky z rozpočtů centrálních státních institucí, tak vlastní příjmy subjektů nižších úrovní veřejné správy.⁶⁷

Veřejné rozpočty jsou: „rozpočty státu, územních samospráv a jiných obdobných celků, veřejnoprávních korporací a dalších jednotek veřejného práva, příp. výjimečně i osob soukromého práva výlučně vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy“⁶⁸. V prostředí českého právního řádu se rozpočet obce řadí taktéž do skupiny veřejných rozpočtů (spolu se státním rozpočtem, rozpočty krajů, rozpočty příspěvkových organizací, rozpočty dobrovolných svazků obcí či státními fondy, např. fond životního prostředí),⁶⁹ které mají své příjmy a výdaje. Do rozpočtové soustavy ČR patří vyjma veřejných rozpočtů také mimorozpočtové fondy, které mohou být vytvářeny na třech úrovních – obecní, krajské i státní (např. fond na podporu podnikání, svěřenecké fondy, účelové fondy apod.).⁷⁰

Akcentuje se při tom na princip decentralizace – zejména decentralizace příjmů a výdajů – přesun odpovědnosti za poskytování veřejných statků a služeb na nižší úroveň veřejné správy. To by mělo mít zároveň odraz ve vyšší efektivnosti a odpovědnosti při financování místních rozpočtů.⁷¹

3.1 Územní rozpočet

Územní samospráva je na státu nezávislý subjekt, avšak v oblasti postavení, funkce a hospodaření jsou činnosti územní samosprávy přesně vymezeny zákony (zejména zákonem o obcích, zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

⁶⁷Kala, Lacina, str. 23-24

⁶⁸Boháč, str. 19

⁶⁹Ministerstvo financí, 2016, str. 98

⁷⁰Peková, str. 403

⁷¹Kruntorádová, str. 9

a tzv. fiskálními pravidly, které upravuje zákon č. 23/2017 Sb.). Jejich prostřednictvím jsou obce nuceny k fiskální disciplíně, v opačném případě jim hrozí sankce.⁷²

Územní rozpočet jako decentralizovaný peněžní fond stojí na principech: nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalence či účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Na rozpočet obce se lze dívat ze tří pohledů, a sice jako na bilanci příjmů a výdajů, finanční plán či nástroj na prosazování cílů.⁷³ Plní následující funkce:

- alokační – zabezpečování veřejných statků v rámci území celého státu,
- redistribuční – zajišťování sociální stability,
- stabilizační.⁷⁴

Souhrnně lze konstatovat, že musí být rozpočet územní samosprávy stabilní a závazný, jelikož je základem pro finanční hospodaření.⁷⁵

Poskytování veřejných statků a služeb obcemi by mělo být efektivní se zárukou nejlepší možné kvality,⁷⁶ kterou uživatel za peníze, resp. skrz odváděné daně může dostat tak, aby jeho užitek z povinně vynaložených prostředků byl co nejvyšší. Vyjma metod na zvyšování kvality (benchmarking, CAF apod.), lze dospět k efektivnímu řízení samospráv prostřednictvím konkurence, zdokonalením rozpočtového hospodaření a veřejnou kontrolou.⁷⁷

3.1.1 Rozpočtové metody

Ve veřejné správě existuje mnoho různých postupů, jak sestavit rozpočet. Nejrozšířenějším způsobem je přírůstková metoda, jejímž základem je pouze upravený rozpočet z předchozího období. Chybí zde hledisko kontroly efektivního hospodaření a účelného využití zdrojů. Obce nemají snahu tvořit velké úspory, jelikož mají obavu, aby se rozpočet v příštím období o tuto částku nesnížil.⁷⁸ Další fází modernizace tohoto procesu by mohl být nový systém využívající:

- Rozpočtování s nulovou bází,
- cílové rozpočtování,
- programové rozpočtování,

⁷²Peková, str. 205-6

⁷³Půček, str. 37. Pokud mají být principy dodrženy, musí rozpočet obsahovat měřitelné nebo jednoduše vyjádřitelné jednotky, které se dají lehce naplňovat, sledovat a kontrolovat. Slouží také k identifikaci potřeby a výsledků.

⁷⁴Peková, 214

⁷⁵Rozpočet a závěrečný účet – tvorba, zveřejnění, třídění a změny, 2012

⁷⁶Bailey, str. 298

⁷⁷Provazníková, 254-5

⁷⁸Půček, str. 46-47

- výkonové rozpočtování,
- funkční rozpočtování,
- rozpočtování na základě výsledků.⁷⁹

Nejvyváženějším způsobem sestavování rozpočtu obce je model kombinovaný z více metod, kdy se jednak bere v úvahu rozpočet z minulého období a nově jsou zahrnovány také aktuální potřeby a poptávka občanů po nových službách. Další možností zefektivnění hospodaření je ponechání si přebytku rozpočtu jako nevyčerpaný zůstatek pro tvorbu rezerv pro další období. Tato částka by však neměla být využita na činnosti s nízkou prioritou nebo na činnosti zvyšující náklady.⁸⁰

3.1.2 Rozpočtový proces

Dle zákona o rozpočtových pravidlech č. 250/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen “zákon o rozpočtových pravidlech“) je každá obec povinna v rámci samostatné působnosti každoročně sestavovat rozpočet a rozpočtový výhled, tj. střednědobý (2 až 5 let následujících po roce schvalovaného rozpočtu) finanční plán zahrnující převážně dopady dlouhodobých závazků a pohledávek na hospodaření obce.⁸¹ Problém tohoto dokumentu tkví v absenci jasné metodiky sestavování a často nezájmu využívání ze stran zastupitelů, bývá považován pouze za povinnost.

V souladu se střednědobým výhledem rozpočtu obce a rozpisem státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria je sestavován rozpočet obce. Návrh je zveřejňován na úřední desce, díky čemuž mohou i občané rozpočet před schválením připomínkovat.⁸² Po projednání připomínek osob z řad veřejnosti i zástupců jednotlivých odborů je dalším krokem schválení rozpočtu voleným orgánem. Za plnění rozpočtu zodpovídají jednotlivé orgány ÚSC. V neposlední řadě pověřené orgány obcí sestavují přehled o skutečném vývoji plnění rozpočtu, který volené orgány projednávají a kontrolují. Kontrolu v této věci zajišťují navíc také nezávislé orgány veřejné správy.

Při sestavování příjmů i výdajů je pozornost upřena na míru samofinancování a míru finanční soběstačnosti. Obecně by měly být dodržovány následující rozpočtové zásady:

- Každoroční sestavování a schvalování,

⁷⁹Ochrana, Půček, str. 135

⁸⁰Provažníková, str. 255-6

⁸¹Zákon o rozpočtových pravidlech č. 250/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Od roku 2017 změna názvu termínu rozpočtový výhled na střednědobý výhled rozpočtu

⁸²Tamtéž

- reálnost a pravdivost rozpočtu,
- úplnost a jednotnost,
- dlouhodobá vyrovnanost,
- hospodárnost a efektivnost,
- finanční kontrola, účetní audit,
- publicita.⁸³

Dle zákona o rozpočtových pravidlech územních celků se rozpočet zpravidla sestavuje jako vyrovnaný, avšak je možné schválit i přebytkový, pokud budou současně vyšší příjmy použity v budoucnu jako splátky úvěrů anebo se jejich využití předpokládá až v následujících letech.⁸⁴ V praxi se sice schvaluje vyrovnaný obecní rozpočet, ale v posledních letech zpravidla končí v přebytku, což lze přičítat dobré kondici státního hospodaření.

Změny v rozpočtu během daného rozpočtového období musí být schvalovány zastupitelstvem obce. Pravomoc navrhnout změnu příjmů nebo výdajů mají jak sami zastupitelé, tak i rada obce, nebo starosta obcí, kde rada není volena. Z výše uvedených skutečností lze konstatovat, že nutnost sestavování podrobného a reálného rozpočtového výhledu je důležitá, kvůli vyvarování se významným zásahům do struktury rozpočtu během rozpočtového období. V praxi jsou však tyto zásahy zcela běžné. Změny jsou uváděny do procesu formou rozpočtového opatření.⁸⁵ Ne vždy lze změnám v rozpočtu předejít, jelikož se mění legislativa nebo se stane přírodní pohroma atd. Ale i na takové změny by měl být rozpočet připraven ve formě uspořené (odložené) peněz ve fondech nebo bankovních účtech pro okamžitou manipulaci. Lze tedy vyslovit přesvědčení, že by takových zásahů mělo být co nejméně jako prevence netransparentnosti a korupce.

3.2 Vnitřní struktura rozpočtu

Rozpočtová skladba veřejných rozpočtů se řídí vyhláškou o rozpočtové skladbě č. 323/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Zde je vyjmenováno třídění příjmů a výdajů a jejich hlediska, a to následovně:

⁸³ Peková, str. 212-213

⁸⁴ Zákon o rozpočtových pravidlech č. 250/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů., §4 odd. 4.

⁸⁵ Neboli „blokace rozpočtu“ znamená, že dojde ke snížení celkových příjmů i výdajů rozpočtu. Realizuje se při ohrožení nenaplnění výše příjmů nebo neuskutečnění plánované akce a jejím přesunu do dalšího rozpočtového období společně s výdaji na ni plánovanými. Vítková, str. 55

- *odpovědnostní (třídění příjmů a výdajů z hlediska odpovědnostního),*
- *druhové (třídění příjmů a výdajů z hlediska druhového),*
- *odvětvové (třídění příjmů a výdajů z hlediska odvětvového),*
- *konsolidační (třídění příjmů a výdajů z hlediska konsolidačního),*
- *zdrojové (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich zdroje),*
- *doplňkové (třídění výdajů z hlediska jejich příslušnosti ke zvlášť sledovaným celkům),*
- *programové (třídění výdajů z hlediska jejich příslušnosti k programům podle §12 a §13 rozpočtových pravidel),*
- *účelové (třídění výdajů z hlediska účelu rozpočtového přesunu),*
- *strukturní (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich věcné podstaty),*
- *transferové (třídění příjmů a výdajů z hlediska účelů transferů).⁸⁶*

Z hlediska odpovědnostního třídíme příjmy a výdaje do kapitol, podle jejich správce. To znamená, že např. jedná-li se o příjmy Ministerstva školství, přiřazují se pod kapitolu 333 Ministerstva školství.

Z hlediska druhového se musí zjistit druh příjmů (dle jakého právního rámce platba vznikla) a druh výdajů (druh pořizovaných věcí, služeb, práv, náhrad apod.).

Z hlediska odvětvového se člení všechny výdaje, avšak u příjmů jsou vyňaty příjmy ze splátek půjčených finančních prostředků. Odvětví znamená, odkud příjmy pocházejí a kam výdaje směřují.

Z hlediska konsolidačního se třídí příjmy a výdaje vznikající v soustavě veřejných rozpočtů a ostatních peněžních fondů, slouží zejména k odstranění duplicitního účtování příjmů a výdajů.

Dalšími hledisky jsou: podklad pro změnu rozpočtu, prostorový původ příjmů a výdajů.⁸⁷

3.2.1 Příjmy obce

Pro uskutečňování poslání obce, tj. zabezpečovat blaho svých obyvatel, je nutné, aby její rozpočet dosahoval určité úrovně příjmů. Z toho vyplývá, že se obec ve své podstatě snaží o co nejvyšší příjmy, avšak by měla dbát na princip dobrého hospodáře –

⁸⁶Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě č. 323/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů, §1a

⁸⁷Do roku 2017 mohly obce třídít příjmy a výdaje pouze na základě odpovědnostního a druhového hlediska, avšak od ledna 2017 mohou využít i jiná třídění. Tamtéž §2

efektivitu hospodaření (poskytování poptávaných statků a služeb v přiměřené kvalitě za přiměřený poplatek).

Aby mohl ÚSC v samostatné působnosti rozhodovat a uplatňovat svou moc na daném území, musí být celkové příjmy rozpočtu podpořeny vlastními příjmy (nezávislými na centrální úrovni) a majetkem. V opačném případě, by totiž mohla být jeho rozhodnutí lehce vetována odepřením finančních toků ze strany státu. Vlastní daňové příjmy obce (vyjma sdílených daní) jsou ale v ČR zanedbatelné, obec je tedy odkázána především na účelové dotace ze státního rozpočtu. Z toho plyne, že závislost samosprávy na centrální vládě je v ČR vysoká.⁸⁸

Příjmy obce mohou být různorodého charakteru. Obecně lze říci, že by měly být plánované, rovnoměrně rozložené (v rámci rozpočtového období v daném roce i v rámci rozpočtového výhledu), výnosné (měly by přinášet zisk, přispívat k vyrovnanému nebo přebytkovému rozpočtu) a v neposlední řadě administrativně nenáročné (např. jejich zaúčtování).⁸⁹

Struktura příjmů je dlouhodobě stabilní. Podle povahy právní a ekonomické mohou být příjmy rozděleny do následujících skupin:

- Pocházející z vlastní hospodářské činnosti,
- pocházející z vlastní správní činnosti,
- výnosy na daních a podíly na daních,
- dotace,
- podíly na poplatcích odváděnými občany, pokutách a sankcích (např. ekologie),
- dary a příspěvky.⁹⁰

Největší složkou příjmů rozpočtů územních samospráv jsou nenávratné příjmy, které můžeme dělit na vlastní a cizí. Celkové příjmy potom můžeme členit podle druhu na běžné a kapitálové.

Běžné příjmy lze dále dělit na:

- vlastní:
 - o daňové (třída 1) – největší složka (místní daně, svěřené daně, sdílené daně),
 - o nedaňové (třída 2) – mají neinvestiční, provozní charakter.
- cizí neboli z přerozdělovacích procesů:

⁸⁸Koudelka, str. 33

⁸⁹Peková, str. 237

⁹⁰Peterová str. 14

- nenávratné (třída 4 - dotace ze státního rozpočtu, z rozpočtu jiného územně správního celku, z vlastních fondů, i z rozpočtu EU),
- návratné – krátkodobé půjčky (od jiného subjektu veřejné správy nebo od bankovního sektoru) a úvěry.

U kapitálových příjmů jde o jednorázový příjem často dedikovaný na určitou oblast výdajů. Dělí se také na:

- vlastní (třída 3) – prodej cenných papírů, majetku,
- cizí, z přerozdělovacích procesů:
 - nenávratné (třída 4 - účelové dotace (ze státního rozpočtu, z rozpočtu jiného územně správního celku, z vlastních fondů, i z rozpočtu EU),
 - návratné – střednědobá nebo dlouhodobá půjčka, úvěry.⁹¹

Daňové příjmy

Daňové příjmy jsou největší položkou běžných příjmů a mají vliv na finanční stabilitu obce. Celou problematiku zastřešuje zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o RUD“). Daňové příjmy se dělí na sdílené, svěřené a místní daně.

Nejvýznamnější ze svěřených daní je v ČR daň z nemovitých věcí, od roku 1993 plyne do rozpočtu obce celý její výnos (dle umístění nemovitosti). Základní sazba (i zvýšená) daně je určena zákonem č. 338/1992 Sb. o dani z nemovitých věcí ve znění pozdějších předpisů.⁹²

Nejpodstatnější položkou daňových příjmů jsou sdílené daně, řadí se sem podíly na dani z přidané hodnoty a na daních z příjmu, podrobně v zákoně o RUD: „*Hodnoty podílů platné od 1. 1. 2017:*

1. *podíl na 21,4 % z celostátního výnosu z daně z přidané hodnoty,*
2. *podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem,*
3. *podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmu fyzických osob vybírané srážkou,*

⁹¹Peková, str. 237-240

⁹²Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí č. 338/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů. V roce 2015 upravilo – zvýšilo – koeficient k dani z nemovitých věcí 518 obcí (z 6248), Ministerstvo vnitra, 2017

4. *podíl na 23,58 % z 60% celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy v bodě 2 a 3,*
5. *podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob (s výjimkou kraje a obce),*
6. *daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,*
7. *podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby“.⁹³*

V roce 2017 se zvýšil podíl z výnosu DPH (dostal se na hodnotu před důchodovou reformou), byl odstraněn 30% podíl na DPFO vybírané dle trvalého bydliště, jeho zařazení bylo pro 75 % obcí nevýhodné – jeho motivační charakter neměl očekávaný význam.⁹⁴

V rámci střednědobého výhledu rozpočtu není snadné tyto příjmy předvídat, jelikož se mění jak zákon o rozpočtovém určení daně (podíly jednotlivých daní), tak především politicky motivované sazby DPH a daní z příjmu.

Daňové příjmy obce nejvíce ovlivňuje počet obyvatel, katastrální rozloha obce, počet dětí v MŠ a ZŠ, počet živnostníků (skrze podíl z daní z příjmu), počet zaměstnanců s výkonem práce v obci, počet nemovitostí (může ovlivnit koeficient výpočtu daně), výše a počet místních poplatků, jelikož čím více obyvatel (více žáků do školek a základních škol, živnostníků atd.) v obci bude, tím větší objem příjmů bude v obecním rozpočtu k dispozici.⁹⁵

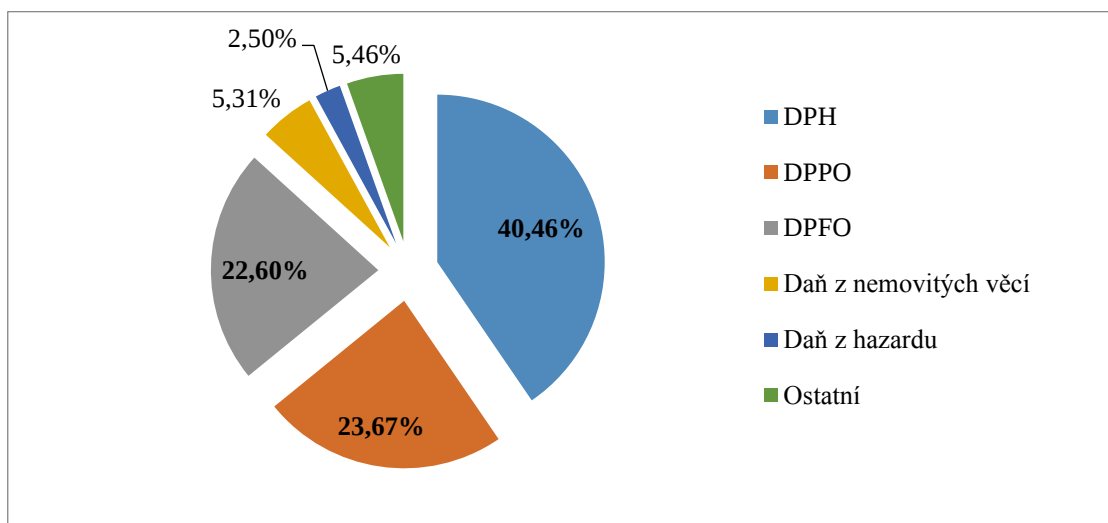
Z následujícího grafu je dobře patrné, že největší podíl na daňových příjmech obcí má daň z přidané hodnoty, dále daň z příjmu právnických osob, která je vyšší než daň z příjmu fyzických osob, a to díky velikosti firem založených jako právnické osoby, jejichž vyšší příjmy vedou k vyšším daňovým odvodům. Daň z nemovitých věcí, jejíž podíl na příjmech rozpočtu se mění dle velikosti obce – čím menší obec, tím větší je podíl této daně. Ve větších městech mají významnější vliv daň z hazardu nebo daň z příjmu, a tím snižují dopad této daně.

⁹³Zákon o RUD. Podíly jednotlivých obcí na sdílených daních přesně uvádí vyhláška ministerstva financí č. 272/2016 Sb.

⁹⁴17 let života s rozpočtovým určením daní, 2017

⁹⁵Půček, str. 65-66

Graf č. 1: Struktura daňových příjmů obcí na rok 2017



Zdroj: MFCR, vlastní zpracování

Diskuze týkající se podoby RUD jsou stále živé a objevují se na politické scéně v závislosti na politickém cyklu. Existuje zde mnoho závažných problémů, které i po mnoha letech nejsou vyřešeny (např. zda do RUD zařadit vliv spádovosti nebo mobility obyvatel, rozdělit při financování ORP na „obce, které byly okresními městy“ a na „obce, které okresními městy nebyly“ atd.).

Důležitou a častou otázkou je také zda rozšířit obsah sdílených daní také o další daně (spotřební daň nebo ekologické daně).⁹⁶ Kritéria pro RUD jsou v současnosti již dlouho používaná a zastupiteli dobře čitelná, jejich rozšiřování tudíž nemusí vést ke spravedlivější alokaci zdrojů i v návaznosti na stále se měnící ekonomické odlišnosti různě velkých obcí. Zásadní roli při výpočtu sdílených daní hraje také nečitelnost velikosti nákladů na služby obce v přepočtu na obyvatele, které by mohlo pomoci při standardizaci služeb, a hlavně k reálnému posouzení nákladů, a tedy adekvátně potřebných příjmů.

Nedaňové příjmy

Nedaňové příjmy jsou ze všech druhů příjmů nejvíce ovlivňovány rozhodnutím představitelů obce. Tato kategorie zahrnuje odvody příspěvkových organizací (příjmy z vlastního podnikání), příjmy z mimorozpočtových fondů, ze sbírek a darů. Vlastní podnikání obce znamená, že obec obvykle vytvoří příspěvkovou organizaci, která

⁹⁶VŠE, 2009

zabezpečuje veřejné statky a služby pro občany. Tyto společnosti fungují často zpravidla na principu neziskovosti, případný neočekávaný zisk bývá tedy nejčastěji využíván jako zpětná investice do zkvalitnění nebo rozšíření služeb dané organizace.⁹⁷ Velkou část nedaňových příjmů tvoří dále tzv. návratné zdroje. Používají se především na financování dlouhodobých investic. Lze je členit na úvěry, emise komunálních obligací a návratné půjčky či finanční výpomoc.⁹⁸

Přijímané dotace

Další částí příjmů obce jsou přijímané dotace, které vznikají důsledkem vertikální a horizontální fiskální nerovnováhy v rozpočtové soustavě. Vertikální nerovnováha se projevuje nedostatečným vlastním daňovým příjmem obcí, který je třeba doplnit dotacemi státu a jiných institucí. Dalším důvodem pro poskytování dotací je zmírnění horizontální nerovnováhy, které znamená poskytování stejné základní skladby statků a služeb občanům na jednotlivých úrovních veřejné správy v rámci regionální diferenciací České republiky. Zákon o rozpočtových pravidlech stanovuje, že poskytovatelem dotace a návratné finanční výpomoci může být nejen stát se svými orgány, ale i obec. Poskytují se na účel jasně stanovený v programu, v žádosti nebo v zákoně.⁹⁹

Na doplnění příjmů rozpočtů územních samospráv slouží především tzv. účelové dotace. Jejich prostřednictvím stát může kontrolovat a usměrňovat chování těchto koncových subjektů.¹⁰⁰

Dotace se tedy rozlišují na specifické účelové (poskytovány na konkrétní účel) a všeobecné neúčelové. Existují i dotace s podmíněnou spoluúčastí prostředků z obecního rozpočtu.¹⁰¹ Dotace můžeme členit také na investiční a neinvestiční (investiční dotace se využívají zejména na financování kapitálových výdajů).

Územní samosprávné celky mohou získávat dotace nejen již zmíněnými způsoby, ale po přistoupení ČR do EU mohou obce čerpat dotace prostřednictvím dotačních programů i z jejích fondů. Aktuálně se ekonomika nachází v programovacím období 2014-2020, ve kterém jsou definovány tyto cíle:

⁹⁷Provazníková, str. 89-90

⁹⁸Tamtéž, str. 94-5

⁹⁹Zákon o rozpočtových pravidlech č. 250/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů, § 10a

¹⁰⁰Peková, str. 214

¹⁰¹Provazníková, str. 84

1. Investice pro růst a konkurenceschopnost – zde jsou rozčleněny regiony nově do tří skupin dle jejich HDP. Vznikla skupina tzv. přechodových regionů (mezi méně a více rozvinutými) s HDP mezi 75-90 % průměru HDP ostatních regionů EU. Do tohoto cíle spadají všechny regiony v ČR.
2. Evropská územní spolupráce – podpora regionů na úrovni NUTS III (kraje) sousedící s jiným státem.

ÚSC mohou čerpat dotace prostřednictvím výzev z operačních programů, jako tomu bylo doposud, nebo nově na základě integrovaných nástrojů – integrované územní investice (metropolitní oblasti ČR), integrované plány rozvoje území (ostatní krajská města) a komunitně vedený místní rozvoj (Místní akční skupiny).¹⁰²

Kapitálové příjmy

Nejmenším druhem obecních příjmů jsou kapitálové příjmy, jejichž objem se opírá zejména o prodej majetku obce. Zde je zdůrazňován neopomenutelný princip předběžné opatrnosti. Zastupitelé musí velmi zvažovat výhody a nevýhody prodeje. V posledních letech je zaznamenána klesající tendence výše těchto příjmů,¹⁰³ jelikož velké části majetků, které byly obcím převedeny do vlastnictví po roce 1989, byly vzápětí prodány a dnes již obce tolik příležitostí k prodeji nebo pronájmu nemají. Kapitálové příjmy se na financování přenesené působnosti podílí vzhledem k jejich velikosti pouze omezeně.

Příjmy na výkon státní správy nejsou vykazovány zvlášť, lze je však snadno dohledat ve všech zveřejňovaných rozpočtech ORP. Jedná se o příspěvek na výkon státní správy a dotace na vybraná zdravotnická zařízení, které jsou součástí přijímaných dotací, spolu se správními poplatky a sankčními platbami.

3.2.2 Výdaje obce

Na zajišťování agendy samostatné a přenesené působnosti obec vydává množství finančních prostředků. Objem výdajů má vzrůstající charakter, jelikož obec financuje stále více veřejných statků pod vlivem neustále se rozšiřující autonomie a odpovědnosti za jejich zabezpečení.¹⁰⁴

Výdaje mohou být členěny do pěti skupin:

¹⁰²Provazníková, str. 145-7

¹⁰³Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí, 2016. V roce 2015 se objem těchto příjmů dostal pouze na polovinu hodnoty z roku 2010, Ministerstvo financí, 2017

¹⁰⁴Provazníková, str. 192, bráno bez Hl. m. Prahy.

- Vyplyvající ze zákonných povinností,
- na samostatnou působnost,
- na přenesenou působnost (participace),
- vyplývající z uzavřených právních vztahů,
- na veřejně prospěšné činnosti (prostřednictvím jiných subjektů).¹⁰⁵

Dle druhového členění jsou děleny na běžné a kapitálové:

Běžné výdaje (třída 5):

- Neinvestiční nákupy (např. nákup zboží a služeb, za odvedenou práci),
- neinvestiční transfery (např. podnikům, vlastním fondům, občanům),
- neinvestiční půjčky.

Kapitálové výdaje (třída 6):

- Investiční výdaje (nákupy, nákupy akci a podílů),
- investiční transfery (podnikům, vlastním fondům, obyvatelstvu),
- investiční půjčky.

Dle provedené analýzy VŠE z roku 2009 se na běžných výdajích podílí z 80 % mandatorní výdaje, se kterými obec nemůže manipulovat, nemůže na nich ušetřit.¹⁰⁶

Nejčastěji se tedy vynakládají finanční prostředky do oblastí: činnosti místní správy a samosprávy, školství (provoz a údržba mateřských a základních škol – částečně kryto dotacemi ze SR), dopravy, sociální péče (ústavy pro tělesně postižené či pro ostatní sociální služby), zdravotnické služby, kultury a rekreace (např. knihovny, sportovní areály), obecní policie a bezpečnosti (např. kamerový systém), technických služeb (např. svoz odpadu, skládka odpadu), vodovodů a kanalizací, hřbitovů, pouličního osvětlení, bydlení.

Největšími položkami kapitálových výdajů jsou pak investiční nákupy a nákupy majetkových podílů, investiční transfery podnikatelským subjektům (např. v oblasti zajišťování veřejné dopravy), a také transfery příspěvkovým organizacím.¹⁰⁷ Kapitálové výdaje jsou zde zmíněny z důvodu participace výdajů pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku na výkonu obou působností, podrobněji rozvedeno v 5. kapitole.

V oblasti přenesené působnosti stát určuje, co musí obec zajišťovat a dává jí pro tyto účely finanční prostředky, avšak obec se na úhradě nákladů musí finančně také podílet, jelikož se jedná pouze o příspěvky. Z obecních rozpočtů nelze jednoznačně vyjádřit,

¹⁰⁵Peterová, str. 16

¹⁰⁶VŠE, 2009

¹⁰⁷Ministerstvo financí, 2017

kolik nákladů připadá na jednotlivý úkon spojený se státní správou nebo kolik celkově připadá na přenesenou a samostatnou působnost zvlášť.

V tabulce č. 1 lze vidět, že v roce 2015, kdy platily staré podíly daní v RUD, se na příjmech nejvíc podílely daňové příjmy s největší položkou daně z přidané hodnoty, daně z příjmu právnických a fyzických osob. Nejnižším daňovým příjmem pak byly daň z nemovitých věcí a poplatky. Při srovnání hodnot z grafu č. 1 a této tabulky lze sledovat, že se podíly jednotlivých daní na daňových příjmech v letech 2015 a 2017 téměř neliší, i když se změnil podíl daně z přidané hodnoty i daně z příjmu fyzických osob v rámci sdílených daní. Důležitý je také podíl místních poplatků a poplatků z odvodů v oblasti životního prostředí na celkových příjmech, což je 2,7 % a podíl správních poplatků na celkových příjmech – 1 %. Poplatek s největším inkasem je odvod za shromažďování, sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálních odpadů, dále jsou evidovány poplatky ze záboru veřejného prostranství, za lázeňský nebo rekreační pobyt, ze psů, z ubytovací kapacity.

Tabulka č. 1: Bilance příjmů a výdajů za obce a DSO v roce 2015 (v mil. Kč)

Ukazatel	Skutečnost 2015	Podíl na příjmech/daňových příjmech
Daňové příjmy	175 393,7	61 %
Z toho Daň z přidané hodnoty	68 760,7	39 %
Daň z příjmu fyzických osob	38 924,1	22 %
Daň z příjmu právnických osob	41 200,0	23 %
Daň z nemovitých věcí	10 333,8	6 %
Poplatky a odvody v oblasti životního prostředí	2 700,0	2 %
Místní poplatky	5 100,0	3 %
Správní poplatky	2 700,0	2 %
Ostatní	5 675,1	3 %
Nedaňové příjmy	31 640,4	11 %
Kapitálové příjmy	5 477,3	2 %
Z toho Vlastní příjmy	212 511,4	74 %
Přijaté transfery	75 171,2	26 %
Příjmy celkem	287 692,3	100 %
	Skutečnost 2015	Podíl na výdajích
Běžné výdaje	180 998,8	68 %
Kapitálové výdaje	85 203,6	32 %
Výdaje celkem	266 202,4	100 %

Saldo příjmů a výdajů	21 489,9	

Zdroj: MFCR, vlastní zpracování

V roce 2015 se dotace ze státního rozpočtu a státních fondů obcím vyšplhaly na 53,2 mld. Kč (z toho bylo 52 % investiční a 48 % neinvestičních dotací). Nejvíce peněžních prostředků rozdělilo Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo školství.¹⁰⁸ Lze usuzovat, že tento malý rozdíl v podílu obou druhů dotací odráží zvýšení zájmu centrálních institucí investovat do rozvoje obcí (např. technický, územní), prevence proti živelným pohromám či jiným katastrofám.

Tabulka č. 2: Struktura příjmů a výdajů obecních rozpočtů v letech 2016 a 2017 (v mil. Kč)

Ukazatel	2016 - očekávaná skutečnost	2017 - predikce
Daňové příjmy	189 900	198 100
Nedaňové příjmy	30 700	30 700
Kapitálové příjmy	6 400	6 400
Přijaté transfery	55 500	43 600
ze SR	38 300	29 800
Příjmy celkem	282 500	278 800
Běžné výdaje	192 700	197 400
Kapitálové výdaje	68 500	63 100
Výdaje celkem	261 200	260 500
Saldo	21 300	18 300

Zdroj: MFCR, vlastní zpracování

V roce 2016 se zvýšil podíl daňových příjmů na celkových příjmech o 4,5 % ve srovnání s rokem předcházejícím. Ministerstvo financí předpokládá, že v roce 2016 budou příjmy obcí 189 900 mil. Kč a z toho bude na daňové příjmy připadat 67,2 %, což lze vidět v tabulce č. 2. Ta zohledňuje ekonomickou situaci ČR, novelu zákona o RUD přijatou v roce 2017 a opatření ve správě daní přijaté již v roce 2016 (kontrolní hlášení apod.). U přijatých transferů se naopak počítá s meziročním poklesem okolo 20 %, který je zapříčiněn zejména investičními transfery, protože čerpání dotací z EU

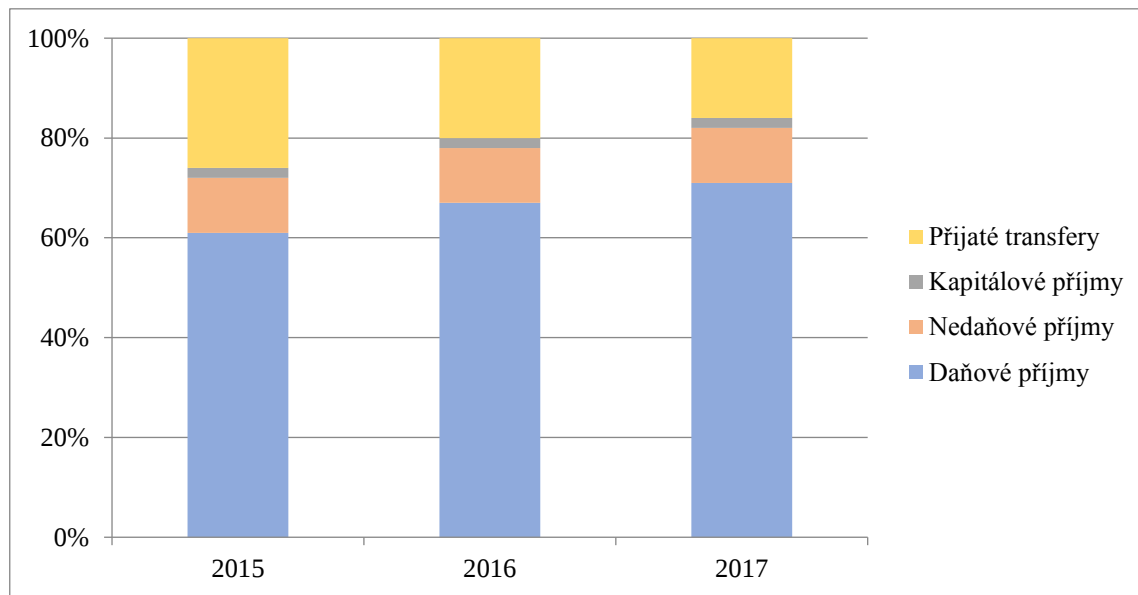
¹⁰⁸Ministerstvo financí, 2017

v rámci nového programového období je teprve na začátku a přísun prostředků plynoucí přes regionální operační programy definitivně skončil.

Z tabulky také vyplývá, že výdaje obcí by v roce 2017 měly dosahovat objemu 260,5 mld. Kč. Ze 76 % se jedná o běžné výdaje a zbytek připadá na kapitálové výdaje, jak dokládá graf č. 3. Běžné výdaje stoupají, kdežto kapitálové výdaje klesají. Růst je dán převážně snahou obcí investovat do infrastruktury. Pokles pak způsobuje splácení půjček z minulých období zejména pak z období ekonomické krize. Saldo obecních rozpočtů se pohybuje v přebytku, a to od roku 2012. V roce 2015 se jeho výše dostala na 21,8 mld. Kč, kdy největší podíl vykazuje hl. m. Praha. Pro rok 2017 se očekává také přebytek přibližně 18,3 mld. Kč, který úzce souvisí s rozsahem realizovaných investičních záměrů a velkým podílem finančních prostředků držených na bankovních účtech (zastupitele vede k tomuto kroku obava z opakování negativních dopadů potenciálních úspor ze strany centrálních institucí).

Při komparaci obou výše uvedených tabulek lze sestrojit následující dva grafy, které zobrazují podíl příjmů a výdajů dle jednotlivých typů.

Graf č. 2: Podíly jednotlivých příjmů obcí v letech 2015 až 2017

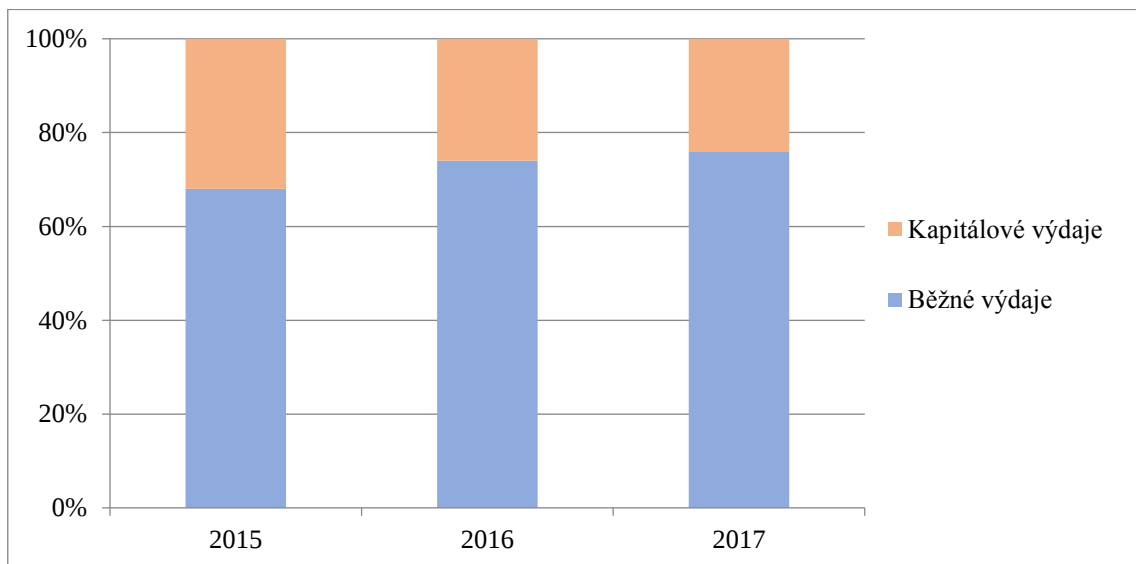


Zdroj: MFCR, vlastní zpracování

Z grafu č. 2 lze pozorovat, že podíl daňových příjmů se zvyšoval a predikce předpokládá, že se bude dále zvyšovat i v roce 2017. Podíly nedaňových a kapitálových příjmů jsou stále podobné, což znamená, že se bude snižovat podíl přijatých transferů, to bude mít za následek nižší účelové dotace, díky tomu bude mít obec více

neadresných zdrojů. Bude tak moct využít větší objem prostředků na projekty, jež si sama zvolí. Snižuje se také podíl dotací pocházejících z fondů EU, a to především kvůli změně systému čerpání, změně objemu dotací souvisejících s novým programovým obdobím.

Graf č. 3: Podíly jednotlivých výdajů obcí v letech 2015 až 2017



Zdroj: MFCR, vlastní zpracování

Také ve výdajích se mění proporce jednotlivých položek. Zvyšuje se podíl běžných výdajů a tím pádem se snižuje podíl výdajů kapitálových. V predikci na rok 2017 je zahrnut populační růst v několika posledních letech, který s sebou přináší nutnost zvyšování počtu míst v mateřských a základních školách, dále také neustále se zvyšující nároky občanů na kvalitu poskytovaných služeb (dopravy, sociální péče, rekreace atd.).

Určit výdaje související pouze s přenesenou působností je obtížné, jelikož obce nerozdělují zvlášť náklady související s výkonem státní správy a samosprávy. Z toho důvodu musejí být vybrané položky přepočítávány složitě podle počtu zaměstnanců nebo pracovních úvazků. Jedná se zejména o finanční prostředky týkající se platů, nákupu služeb, materiálu, dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku.

Příjmy a výdaje tedy nemusejí být ze zákona rozlišovány zvlášť pro samostatnou a zvlášť pro přenesenou působnost. Některé obce však provádí jejich monitoring na

základě Benchmarkingové iniciativy.¹⁰⁹ Zde se bere v úvahu zmíněný počet pracovních úvazků vykonávajících samosprávu a státní správu, dále také příjmy a výdaje týkající se právě výkonu státní správy. U většiny obcí se však lze setkat s rozdělením pouze v rámci pracovních úvazků. Žádné z těchto informací nejsou bohužel veřejně dostupné, avšak lze o ně požádat. Občané většinou nejsou odborníci v teorii veřejné správy, tudíž tyto údaje nepotřebují ani je nevyužijí. Dle autorky by však bylo vhodné, kdyby byly údaje sledovány z iniciativy centrální instituce ve srozumitelném jednotném formátu, aby mohly být informace použity pro sledování nákladů, popř. pro přesnější a objektivnější výpočet příspěvku na výkon státní správy.

3.3 Využití návratných příjmů

Všechny obce v ČR po sametové revoluci získaly větší suverenitu a mohly svobodněji nakládat se svými finančními prostředky. Díky změně v přerozdělování finančních prostředků mezi obcemi a státem se proměnilo celé financování obcí (účtování, rozpočet, finanční plánování atd.). Jedním z negativ provázejících tento proces byl tlak na dokončení investičních projektů nebo jejich neplánovaný vznik, a to zejména v oblastech: životního prostředí, školství, dopravní a technické infrastruktury, či výstavby domů pro sociálně slabé skupiny občanů, díky kterým se obce nevyhnuly rozpočtovým schodkům. Dluh vzniká tedy především zásluhou spolufinancování velkých investičních projektů, přičemž získání dotací z fondů EU nebo Norských či Švýcarských fondů je podmíněn participací obce na financování nejčastěji v rozmezí 10–15 % celkových nákladů.

Nemožností splácet své závazky jsou nejvíce postiženy středně velké obce (s přibližně 1500 obyvateli), u nichž je riziko nesplácení dluhu mnohem větší než u velkých obcí (i když velká města mají dluh výraznější). Největší zadluženost se však projevuje u obcí s dvěma až pěti tisíci obyvateli. K financování dluhu se nejčastěji využívají bankovní úvěry, komunální obligace a návratné finanční výpomoci či půjčky ze státního rozpočtu a ze státních fondů (SFŽP a SFRB).¹¹⁰

Vývoj celkového dluhu obcí je od roku 2013 klesající. V roce 2017 Ministerstvo financí očekává stejnou tendenci, která by se měla dotknout hranice 80 mld. Kč. Počet

¹⁰⁹Benchmarkingová iniciativa vznikla v roce 2005 a soustřeďuje se na zvyšování kvality a efektivnosti prostřednictvím porovnávání a výměnou informací, zkušeností a dobrých praxí. Více dostupné na: Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR.

¹¹⁰Provazníková, str. 176-177

zadlužených obcí také klesá, obcí s vyrovnaným nebo přebytkovým rozpočtem je více než 3 500.¹¹¹ V roce 2015 bylo zadluženo 3 225 obcí, což je více než polovina (52,1%). Zde je nutné zdůraznit, že velká města (Praha, Brno, Ostrava, Liberec) mají 50% podíl na výši celkového dluhu obcí. Na druhou stranu vliv dluhu obecních rozpočtů na veřejném dluhu je zcela minimální (přibližně 6 %).¹¹²

Bez přiměřeného financování, dostatečných příjmů a výdajů obce, by obec nemohla poskytovat služby, kvůli kterým občané v obci setrvávají nebo se do ní stěhují. Na rozpočet jsou navázány všechny aktivity obce, a proto dluh nelze brát pouze jako negativní veličinu (bez dluhu by se rozvoj některých obcí téměř zastavil), v hodnocení musí být přihlášeno zejména ke schopnosti dané obce dluh splácet.

V posledních letech se díky přebytkovému saldu obecních rozpočtů začínají dluhy snižovat i přes realizaci rozsáhlých investičních projektů. Ze státního rozpočtu jsou navyšovány obecní příjmy, a tím si je obec schopna na splátky minulých úvěrů našetřit. Existují však stále negativní ohlasy ze stran zastupitelů samospráv na metodiku rozdělování peněžních prostředků prostřednictvím sdílených daní, nebo dotací. Problémy s financováním obcí pomocí sdílených daní se spojují právě s financováním výkonu státní správy, jelikož zástupci obcí říkají, že musí „dotovat“ výdaje na přenesenou působnost z těchto daňových příjmů, a tím pádem jim zbývá méně peněžních prostředků na samostatnou působnost. Zadlužení je tedy v rámci výkonu státní správy obcemi zmíněno z důvodu objemu jejího financování z příjmů primárně určených na činnosti samostatné působnosti, tudíž lze říci, že pokud chce město podporovat svůj rozvoj, musí si na větší investice půjčit, jelikož podstatná část příjmů je vázána na činnosti přenesené působnosti, které jsou dány zákonem.

3.4 Mimorozpočtové peněžní fondy územních samospráv

Zmiňovaný zákon o rozpočtových pravidlech umožňuje vytváření mimorozpočtových fondů. Neurčuje však, kolik takových fondů může obec zřídit ani za jakým účelem.¹¹³ Mimorozpočtové fondy se dělí na účelové a neúčelové, z nichž účelové jsou vytvářeny častěji a směr vynakládaných prostředků vede přímo k určité

¹¹¹Aktuální otázky financování obcí, 2017

¹¹²Ministerstvo financí, 2016

¹¹³Peterová, str. 13

oblasti (komunální bydlení, kultura apod.).¹¹⁴ Nevýhodou tohoto typu financování je povinnost zaručit splnění cíle, pro nějž byl tento fond vytvořen,¹¹⁵ a naopak pozitivum skýtá možnost převádět finanční prostředky z jednoho roku do toho následujícího. Nejčastějším neúčelovým fondem bývá fond rezerv, který bývá financován z přebytku hospodaření z minulých let a je využíván na financování investic. Další často se vyskytující fond bývá zaměřen na sociální a kulturní problematiku.¹¹⁶

Příliš velké množství mimorozpočtových fondů ubírá obcím možnosti okamžité manipulace s finančními prostředky během rozpočtového období, protože jsou vázány na daný fond, a to přispívá ke snižující se transparentnosti hospodaření.¹¹⁷ V praxi má většina obcí pouze malé množství fondů. Často platí, že čím větší obec, tím více fondů.

Vyjma fondů a změn v rozpočtu je důležité propojit příjmy a výdaje. Jak již bylo řečeno, obec musí plánovat výši a strukturu rozpočtu do budoucna a tím předcházet problémům se zadlužením, nárazovými výdaji a neočekávanými příjmy.

Mimorozpočtové fondy jsou používány na spolufinancování činností samostatné působnosti. Financování přenesené působnosti se opírá o příspěvek na výkon státní správy, jak je popsáno v následující kapitole.

¹¹⁴ Kadeřábková J., Peková J., str. 246

¹¹⁵ Peková, str. 230-1

¹¹⁶ Peterová, str. 13

¹¹⁷ Provazníková, str. 69

4 Způsob financování samostatné a přenesené působnosti

Efektivní nastavení produkce, financování a kvality poskytovaných veřejných statků, je složitý a mnohdy dlouhotrvající těžce řešitelný problém. Důležitou otázkou je míra decentralizace veřejných financí,¹¹⁸ tedy rozhodnutí, zda určitý statek bude zajišťovat stát a financovat ze státního rozpočtu nebo ho bude zabezpečovat nějaký stupeň územní samosprávy a tím pádem budou plynout na zajištění těchto statků peněžní prostředky z daného územního rozpočtu.¹¹⁹

Podle nastíněných modelů existují dvě úrovně zajišťování veřejných statků:

- Národní – prospěšnost statků není omezena hranicemi obce či regionu a na jejich financování, pokud jsou součástí přenesené působnosti, se zdrojově podílí státní rozpočet.
- Místní (lokální) a regionální – zde již existuje místně ohraničené území, na kterém se tvorbou veřejných statků zmírňují negativní externality a jejich financování probíhá z místního/regionálního rozpočtu.¹²⁰

Zákony, jež upravují hospodaření v rámci samostatné a přenesené působnosti, jsou:

- Zákon o obcích,
- zákon o krajích č. 129/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o hl. m. Praze 131/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o rozpočtových pravidlech,
- zákon o RUD,
- zákon o místních poplatcích č. 565/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- norma upravující správu místních a správních poplatků daňový řád č. 280/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o účetnictví č. 563/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o přezkouvání hospodaření územně samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí č. 420/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o finanční kontrole č. 320/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů.¹²¹

Vyjma těchto zákonů nesmí být opomenut význam některých souvisejících vyhlášek MFČR, např. vyhláška č. 272/2016 Sb., která stanovuje obcím podíly na stanovených

¹¹⁸ Decentralizaci veřejných financí se rozumí přesun kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků a služeb z centrální úrovně na regionální a municipální úroveň. Provoznicková str. 41

¹¹⁹ Peková, str. 97

¹²⁰ Tamtéž, str. 105-6

¹²¹ Horník, Kůš, str. 40

procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Vydávána je každý rok, jelikož se mění podíly, počet obcí apod. Dále již zmíněná vyhláška o rozpočtové skladbě č. 323/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů či vyhláška MFČR o finančním vypořádání č. 367/2015 Sb., která upravuje zásady a lhůty finančního vypořádání se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem. Obcí se dotýká zejména v rámci vypořádání finančních prostředků (dotací) jednotlivých kapitol státního rozpočtu a dotací na odstranění povodňových škod. Také lze zmínit vyhlášku MFČR č. 5/2014 Sb. o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti ve znění pozdějších předpisů apod.

4.1 Příspěvek na výkon státní správy

V rámci II. fáze reformy územní veřejné správy byly zrušeny okresní úřady a jejich pravomoci byly přesunuty na nově vzniklé krajské úřady a zejména pak na úřady obcí s rozšířenou působností a v menší míře i na ministerstva. Tím vznikla potřeba tyto činnosti hradit. Zákon o obcích v §62 říká, že obcím na výkon přenesené působnosti obci náleží příspěvek. Jeho výše a jiné parametry jsou určeny v zákoně o státním rozpočtu. Může mít formu roční (podle rozsahu působnosti) nebo účelové dotace, přičemž dle Ministerstva financí se jedná v zásadě o neúčelovou dotaci, u které se nesleduje její čerpání. Z titulu „příspěvek“ vyplývá, že zbylou část nákladů na přenesenou působnost musí obce hradit z jiného příjmu (obvykle z příjmů sdílených daní), což s sebou nese problém snižujících finančních prostředků na samostatnou působnost. Na druhou stranu některé agendy přenesené působnosti přinášejí pomyslný nebo faktický zisk obcím, např. evidence obyvatel, či správní poplatky.¹²² Další kontroverzí je fakt stále přibývajících úkonů místní správy s nepoměrně se zvyšujícím příspěvkem.

V době vzniku příspěvku byla jeho výše odvozována od počtu tzv. funkčních míst, která byla odvozena dle počtu zaměstnanců na již neexistujících okresních úřadech. Obce nižšího stupně byly i nadále financovány „příspěvkem na 100 obyvatel“, kdy docházelo k podhodnocení malých obcí a nadhodnocení velkých obcí. ORP byly

¹²² Koudelka str. 155-6

přisouzeny oba tyto principy, což vedlo ke stále větším rozdílům ve výši financování přenesené působnosti u různých typů obcí (u ORP byly náklady na výkon státní správy hrazeny z 90 %, u ostatních z 50 %). Jednalo se však pouze o přechodný typ výpočtu. V roce 2006 padla v návrhu zákona o státním rozpočtu zmínka o nové metodice výpočtu, kvůli změnám správních obvodů a vznikla současná metodika výpočtu příspěvku. Ta se opírá o počet trvale pobývajících obyvatel správního obvodu a podíl počtu obyvatel centra a celého správního obvodu.

Příspěvek je využíván zejména na úhradu mzdových a provozních výdajů spojených se zajištěním požadovaného výkonu státní správy. Dle analýzy Ministerstva vnitra tvoří mzdové výdaje 65 % z celkového příspěvku u ORP a podíl zaměstnanců vykonávající přenesenou působnost je 64 % z celkového počtu zaměstnanců daného úřadu.¹²³

Tabulka č. 3 říká, jaká je míra krytí výdajů na výkon státní správy příjmy z příspěvku na výkon státní správy a dotací v oblasti sociálně právní ochrany dětí a sociálních služeb. Lze vidět, že se v daném období míra krytí u ORP pohybovala okolo 100 %. Ve výdajích však chybí zohlednění investice do nabytí a oprav kancelářských budov a majetku, což by míru krytí snižovalo. To zasáhlo rozpočty právě těchto měst nejvíce.

Tabulka č. 3: Míra krytí dle správních rolí obcí v jednotlivých letech (v %)

Roky	I	M	S	OPOÚ	ORP
2005	14,08	38,17	45,14	57,85	103,9
2006	13,22	38,85	47,36	58,99	98,42
2007	20,7	40,72	50,45	68,49	105,05

Zdroj: VŠE¹²⁴

Z grafu č. 4 vyplývá, že vývoj příspěvku na výkon státní správy nemá stálou zvyšující se tendenci. Lze pozorovat, že od roku 2006 do roku 2009 rostl objem vynakládaných prostředků celkem plynule, avšak v roce 2010 lze vidět velký skok o přibližně 2 mld. Kč (proběhlo u obcí I a II. stupně). Dáno změnou metodiky výpočtu příspěvku a snahou odstranit disparitu výdajů a příjmů na výkon státní správy mezi

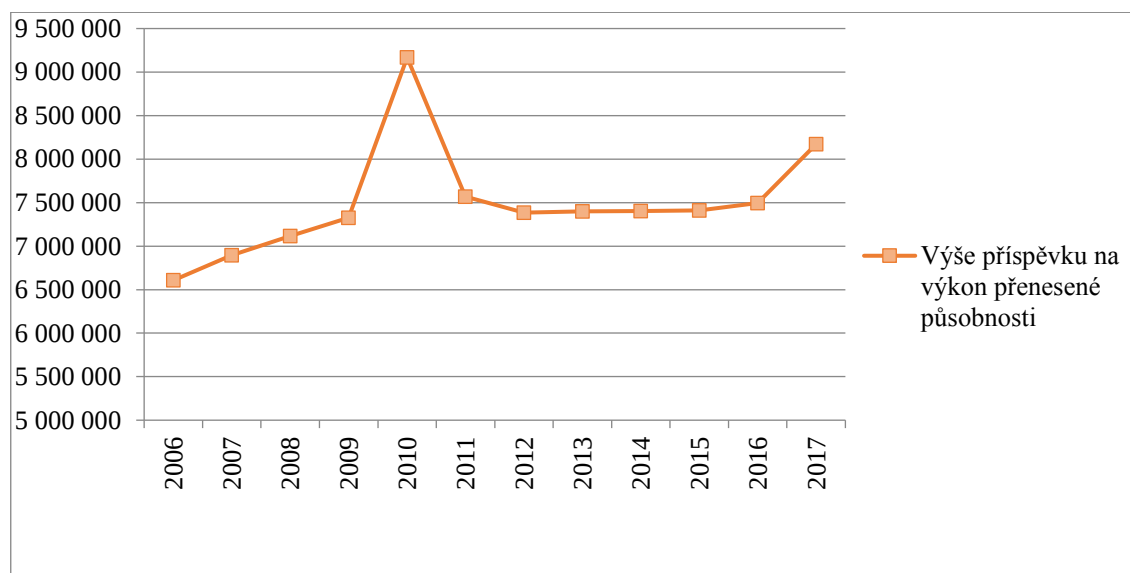
¹²³Dokument také uvádí srovnání s obcemi II. stupně, kde jsou mzdové výdaje hrazeny příspěvkem z 61 % a zaměstnanců vykonávající státní správu je zde v průměru 51 %. Ministerstvo vnitra, 2005

¹²⁴„I“ představuje obce se základní působností, „M“ obce s matričním úřadem, „S“ obce se stavebním úřadem, „OPOÚ“ obce s pověřeným obecním úřadem

jednotlivými druhy obcí. V následujícím roce došlo k opačnému jevu – výrazné snížení příspěvku asi o 1,5 mld. Kč (rovnoměrně u všech typů obcí), a to z důvodu šetření v rámci státního rozpočtu kvůli celosvětové ekonomické krizi, jež zapříčinila zvýšení daňových příjmů. Snižování v roce 2012 je odrazem přenosu agendy vyplácení sociálních dávek na úřady práce, což s sebou neslo i personální přechody. Změna z roku 2016 na rok 2017 je významná nejen z pohledu finančního (jedná se o více než 1 mld. Kč.), ale i politického, jejím důvodem byla zejména nově uzákoněná 5% valorizace, která se bude opakovat každý rok a sloučení s příspěvkem na veřejné opatrovnictví.

Veřejné opatrovnictví znamená, že existuje osoba, které byla soudem přidělena obec jako opatrovník. Je definováno jako součást přenesené působnosti, avšak až do roku 2017 mu nebylo přisouzeno jasně určené financování. Od roku 2017 (předběžně určeno do roku 2019) každá obec, které bude přisouzen nárok, bude dostávat na každou opatrovanou osobu určitou částku dle trvalého bydliště (hodnota pro tento rok činí 29 tis. Kč.).¹²⁵ Omezení trvalým bydlištěm je nevýhodou pro malé obce, na jejichž katastrálním území leží ústav s větším množstvím pacientů, jelikož budou muset opět rozpočet takovýchto ústavů dotovat z ostatních příjmů.

Graf č. 4: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy v letech 2006-2017 (v tis. Kč)



Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

¹²⁵Ministerstvo vnitra, 2016

Výše příspěvku na výkon státní správy činí na rok 2017 v souhrnu více než 8 mld. Kč., na obce se základní působností připadá necelá 1,08 mld. Kč., s matriční působností asi 0,55 mld. Kč., se stavební působností přibližně 1,03 mld. Kč, pro obce s pověřeným obecním úřadem 1,16 mld. Kč a na obce s rozšířenou působností 3,7 mld. Kč.¹²⁶ Z výše uvedených statistických údajů lze konstatovat, že nejvíce peněz připadá na obce s rozšířenou působností. Můžeme říci, že na jednu takovou obec vychází příspěvek v průměru více než 18 mil. Kč.

Problémem spravedlivého výpočtu příspěvku na výkon státní správy se skrývá jednak v nedefinovaném nákladu na jednoho úředníka vykonávajícího danou činnost (provozující určitou službu) a také v absenci rozdělení výdajů na samostatnou a přenesenou působnost v obecních rozpočtech. Dříve existovaly standardizované náklady práce jednoho úředníka a podle nich obec dostávala určitý objem příjmů. V současnosti lze dle mnoha ekonomů považovat byrokratický aparát za nadhodnocený v oblasti lidských zdrojů, ačkoli odborníků je stále nedostatek. Výpočet takového standardu by se mohl opírat o každodenní práci úředníka vykonávající delegovanou státní správu (náklady na prováděnou činnost mzdové i materiální), tím by se vědělo, jaký čas, kolik peněz a množství materiálu by bylo potřeba na tu kterou činnost zaměstnance úřadu, což by mohlo vést k standardizovanému počtu úředníků, odvíjející se od velikosti obce a počtu služeb, které poskytuje a standardu výše nákladů.

Diskuze o převedení příspěvku na přenesenou působnost pod RUD a následné snaze udělat z dotace část daňových příjmů by byla z pohledu autorky příliš náročná a ztrácela by efekt. RUD by se stalo více nepřehledným a příspěvek na výkon státní správy by se použil na úhradu stejných činností jako dosud. Navíc by se ještě více smíchaly příjmy na přenesenou a samostatnou působnost. Autorka tak spatřuje pro současnou situaci příspěvek ve formě dotace jako nejvhodnější. Lze navrhnout, aby se zaměřila pozornost na metodiku jeho výpočtu a úvahu nad případným zavedením nákladových standardů či rozšíření výpočtových kritérií.

Otázkou zůstává, zda je vhodně zvolena dotace na přenesenou působnost jako příspěvek. Na jednu stranu v případě krytí výdajů 100%, stát by si mohl zajišťovat výkon státní správy sám, ale na druhou stranu existuje dle autorky opodstatněný nárok zastupitelů na zvyšování tohoto příjmu z důvodu možného rozšiřování služeb, stropu místních poplatků či výše mandatorních výdajů. Bylo by spravedlivé zjistit náklady

¹²⁶Ministerstvo vnitra, 2017

zajišťovaných činností a zavedení jejich standardů, což by se odrazilo ve velikosti dotace s přihlédnutím na vybírané sankční platby a správní poplatky, přestože je jejich podíl na příjmech marginální. Proto se praktická část pokusí tyto náklady zjistit a tím podpořit či vyvrátit hypotézu, zda jsou příjmy na výkon státní správy dostatečné. Důležitým zjištěním bude, zda se míra krytí výdajů spojených s výkonem státní správy pohybuje okolo 100 % jako při výzkumu prováděného v roce 2006 a jak z toho pro dnešní ORP plynou případná omezení nebo naopak výhody.

5 Aplikace na příkladu vybraných obcí

Teoretická východiska předešlých kapitol budou komparována se skutečností na třech vybraných ORP, a to: město Pacov, město Uherský Brod a město Tábor. Na obrázku níže je znázorněna poloha těchto tří obcí. Každá z nich náleží administrativně do jiného kraje, má jinou velikost správního obvodu, počet obyvatel a s tím související odlišný počet obcí spadajících do jejího správního obvodu. Také se liší ve vlivu geografické polohy, ekonomické a sociální situace či historického vývoje na fungování obce, na výkon samostatné a přenesené působnosti.

Všechny výše uvedené skutečnosti budou analyzovány zejména v kontextu výkonu státní správy. V rámci zhodnocení financování přenesené působnosti bude provedena jednak analýza rozpočtů jednotlivých obcí, která bude zaměřena zejména na finanční prostředky týkající se výkonu státní správy a také analýza nákladů spojených s výkonem státní správy jednotlivých obecních úřadů, která bude realizována prostřednictvím poměru úvazků zaměstnanců nebo počtu zaměstnanců vykonávajících přenesenou působnost k celkovému počtu zaměstnanců úřadů. Tento výsledek bude využit na výpočet výdajů na výkon státní správy, což bude nakonec srovnáno s příjmy na přenesenou působnost – příspěvek na výkon státní správy, dotace na zdravotnická zařízení, správní poplatky a sankční poplatky pocházející z výkonu státní správy.

Všechny rozdílné a společné znaky budou zmiňovány u jednotlivých obcí detailněji a posléze budou srovnány.

Obrázek č. 2: Mapa geografické polohy vybraných obcí s rozšířenou působností

Administrativní mapa ČR podle územní struktury k 1. 1. 2003



Zdroj: ČSÚ

Obce se správními obvody byly vybrány na základě jejich rozdílnosti velikosti území a počtu obyvatel. Autorka se snažila kontaktovat sídla v rozdílných částech republiky a vložit tak do analýz vliv možné regionální odlišnosti.

5.1 Obec s rozšířenou působností Pacov

Správní obvod Pacov se nachází v západní části Českomoravské vrchoviny. Sousedí s Jihočeským a Středočeským krajem a neleží u státní hranice. Největší plochu území zabírá zemědělská půda (asi 60 %) a lesní porost (asi 30 %).¹²⁷ Podnebí je zde mírně teplé až chladné se sněhovou pokrývkou 60–100 dní v roce, průměrná nadmořská výška se pohybuje v rozmezí 550–600 m. n. m.¹²⁸

Obrázek č. 3: Mapa ORP Pacov



Zdroj: ČSÚ

Výměra správního obvodu je 234,6 km² a od vzniku ORP se nijak zásadně nezměnila. Administrativně spadá pod kraj Vysočina a okres Pelhřimov. Zahrnuje 24 obcí a 68 základních sídelních jednotek. Pro správní obvod je charakteristická sídelní rozdrobenost (na jednu obec připadá v průměru 399 obyvatel).¹²⁹ Jediným městem je Pacov, kde žije přibližně 50 % všech obyvatel správního obvodu. Vliv uvedených skutečností dle názoru autorky nemá vliv na financování přenesené působnosti, jedná se

¹²⁷ČSÚ, 2013

¹²⁸Kraj Vysočina, 2013, str. 6

¹²⁹Vztaženo k průměrnému počtu obyvatel v obci v rámci ČR – 1641.

jen o vykreslení charakteristiky správního obvodu. Na výpočet příspěvku na přenesenou působnost působí zejména počet obyvatel, který je spolu s dalšími vybranými demografickými údaji zaznamenán v tabulce níže.

Tabulka č. 4: Demografické údaje ORP Pacov v období 2001-2014

Ukazatel	2001		2003		2007		2009		2011		2014	
Počet obyvatel	10 258		10 095		10 005		9 955		9 811		9 596	
Přirozený přírůstek obyvatel (narození – zemřeli)	-12	-0,0012	-61	-0,0060	-7	-0,0007	-33	-0,0033	-65	-0,0066	-33	-0,0034
Přírůstek obyvatel stěhováním (přistěhovalí – vystěhovalí)	-20	-0,0019	-19	-0,0019	2	0,0002	-23	-0,0023	0	0,0000	-62	-0,0065
Celkový přírůstek obyvatel	-32	-0,0031	-80	-0,0079	-5	-0,0005	-56	-0,0056	-65	-0,0066	-95	-0,0099
Podíl obyvatel ve věku 65 let a více (v %)	15,9		16,2		17,7		19,1		19,9		21,9	
Index stáří (podíl osob ve věku 65 let a více na 100 dětí ve věku 0-14 let)	103,1		107,7		129,3		144,1		150,1		169,3	

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Počet obyvatel k 1. 1. 2016 byl 9 581 a hustota zalidnění se pohybovala pouze okolo 41 obyv./km². Je to dáno polohou, klimatickými podmínkami apod. Jak dokazuje tabulka výše, od roku 2001 do roku 2016 se snížil počet obyvatel o 677, což činí přibližně 7 % místní populace. Přirozený přírůstek je po celé období záporný a přírůstek stěhováním je v průměru také záporné číslo.

Podíl starších osob na těch nejmladších, či index stáří, je poměrně vysoký, neboť se lišil o 51,9 jednotek od hodnoty za celou ČR – v roce 2014. To značí problém se stárnutím místní populace, a s tím související vyšší výdaje v rámci samostatné působnosti na podporu kvality života této věkové skupiny. Projevuje se to v rozpočtu obce, ve kterém je velká část investic soustředěna na budování nového domova pro seniory, úpravu veřejného prostranství na co nejvíce bezbariérové a na druhé straně zvyšující se výdaje na společenské akce, které nejenže zpříjemňují život občanů ve městě, ale také mohou působit jako aspekt ke zvýšení imigrace a zmírnění odchodu mladší aktivní generace obyvatel do kulturně atraktivnějších lokalit. Lze tedy vyvodit, že takto pomalu snižující se počet obyvatel nemá zásadní vliv na výši příspěvku na výkon státní správy. Co se týče ostatních uvedených údajů, ty slouží v této práci jen jako podpůrné např. k pochopení sestavování rozpočtu města.

Město Pacov

Město Pacov leží jako obec s rozšířenou působností ve středu svého obvodu. Jedná se o menší město s 4 857 obyvateli na rozloze 35,84 km² (přibližně 15,5 % území celého správního obvodu).

První zmínky o městě pocházejí již ze 14. století. V průběhu několika staletí Pacov získával více stále městských privilegií, avšak největšího rozkvětu dosáhl až v 19. století. Průmyslová revoluce zasáhla toto území velmi významně a změnila jeho konečný ráz na převážně strojírenský (pro potravinářství – vliv zemědělství). Začátek 20. století se nesl nejen v duchu ekonomické prosperity, ale i motocyklového sportu, který dodnes neodmyslitelně k Pacovu patří. Na významnosti získávaly také dřevozpracující a nábytkářské podniky. Po odsunu mnoha židovských obyvatel a zásahu představitelů minulého režimu do podoby obce se město v mnohém negativně změnilo z pohledu dnešní doby (výstavba architektonicky nevhodných objektů, sdružování menších zemědělců do větších závodů apod.). Probíhá zde jako i v jiných regionech ČR snaha o odstranění negativních následků světových válek a zejména moci minulého režimu, např. se reprezentanti veřejné správy snaží o obnovení místního lidového folklóru zaniklého v polovině 20. století.¹³⁰

5.1.1 Přenesená působnost

Město Pacov bylo ustanoveno obcí s rozšířenou působností v roce 2003 po zrušení okresních úřadů. Získalo tak více privilegií, ale především se stalo správním centrem dané oblasti.

Povinnosti obce v rámci výkonu přenesené působnosti jsou určeny zákony, a to v oblastech: přestupkového řízení, krizového řízení, koncepční činnosti, sociální oblasti, dopravy, životního prostředí a ochrany přírody, organizování voleb, poskytování informací, vydávání stanovisek a povolení, poskytování součinnosti apod. Pro zajištění těchto činností jsou v obci Pacov ustanoveny následující odbory: odbor dopravy, finanční odbor, investiční odbor, odbor sociálních věcí a zdravotnictví, odbor vnitřních věcí, odbor výstavby, odbor životního prostředí a památkové péče, živnostenský úřad a v neposlední řadě krizové řízení. Obec zřídila celkově 10 odborů sídlících ve dvou budovách.¹³¹ Tyto odbory však neslouží jen pro výkon státní správy, ale také pro výkon samostatné působnosti. Zejména v rámci samostatné působnosti se obec přibližuje

¹³⁰Město Pacov

¹³¹Tamtéž

občanům, kteří mohou rozhodnutí vzniklá v samostatné působnosti ovlivnit. Náplní samostatné působnosti jsou tedy činnosti přímo spjaté s chodem obce, na které nemá vliv rozhodnutí vyšších správních institucí (vyjma zákonných omezení) a spadají pod pravomoc zastupitelstva obce. Jedná se, např. schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu obce, zřizování a rušení příspěvkových organizací (obec jich založila 9 – dům pro seniory, základní a mateřská škola, městské muzeum atd.). Počet pracovníků obou působností je znázorněn v tabulce níže.

Tabulka č. 5: Počet pracovních úvazků obecního úřadu v roce 2016

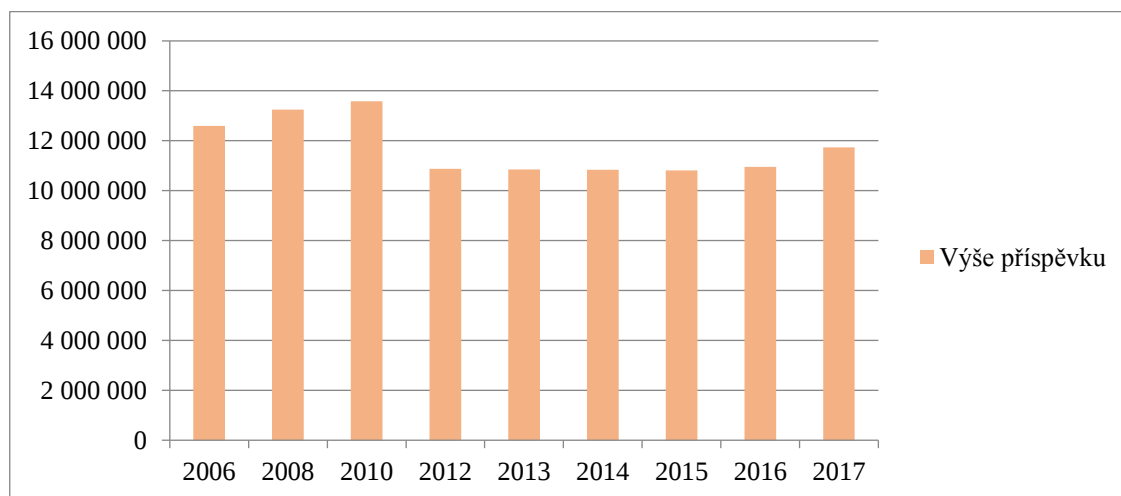
Počet prac. úvazků vykonávajících státní správu	34,42	73 %
Počet prac. úvazků vykonávajících samosprávu	12,78	27 %
Celkový počet prac. úvazků úřadu	47,2	

Zdroj: Město Pacov, vlastní zpracování

Údaje v tabulce jsou vztaženy k průměrnému počtu pracovních úvazků za rok 2016. Lze vidět, že zásadně více úředníků vykonává státní správu, a to v poměru 3:1 k pracovníkům vykonávajícím samosprávu. V přepočtu na 1000 občanů správního obvodu město Pacov zaměstnává celkově 4,9 pracovních úvazků, z toho na samostatnou působnost 1,3 a na přenesenou 3,6 úvazků. Bez srovnání nelze hodnotit, zda je to málo nebo hodně.

Financování výkonu přenesené působnosti, jak již bylo řečeno, vychází částečně z příspěvku na výkon státní správy a částečně z dalších zdrojů. Vývoj výše příspěvku v obci Pacov je znázorněn na níže uvedeném grafu č. 5. Lze pozorovat, že příspěvek rostl do roku 2010, posléze jeho hodnota 5 let prakticky stagnovala a v roce 2017 se opět zvýšil, avšak nedosahuje úrovně roku 2010. Propad po roce 2010 byl zaznamenán v důsledku snahy vlády o snížení celkových výdajů státního rozpočtu. Výraznější zvýšení příspěvku mezi léty 2016 a 2017 vzniklo z důvodu jeho 5% valorizace.

Graf č. 5: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost města Pacov mezi léty 2006-2017



Zdroj: MVCR, vlastní zpracování¹³²

Důležitým faktorem v této problematice je počet obyvatel. Pro výpočet příspěvku pro rok 2017 byly použity tyto hodnoty: 4 857 obyvatel základní působnosti, 6 634 obyvatel matriční působnosti, 9 728 obyvatel stavební působnosti, 9 581 obyvatel pro působnost pověřeného úřadu, 9 581 obyvatel pro rozšířenou působnost a 1 příspěvek na opatrovnictví.

Tabulka č. 6: Struktura příspěvku na přenesenou působnost v letech 2016 a 2017 (v tis. Kč)

	2016	2017
základní působnost	172,0	183,3
matriční působnost	222,6	234,3
stavební působnost	887,0	931,4
pověřený úřad	1 293,6	1 359,9
rozšířená působnost	8 374,4	8 991,6
opatrovnictví	x	29,0
celkem	10 949,6	11 729,5

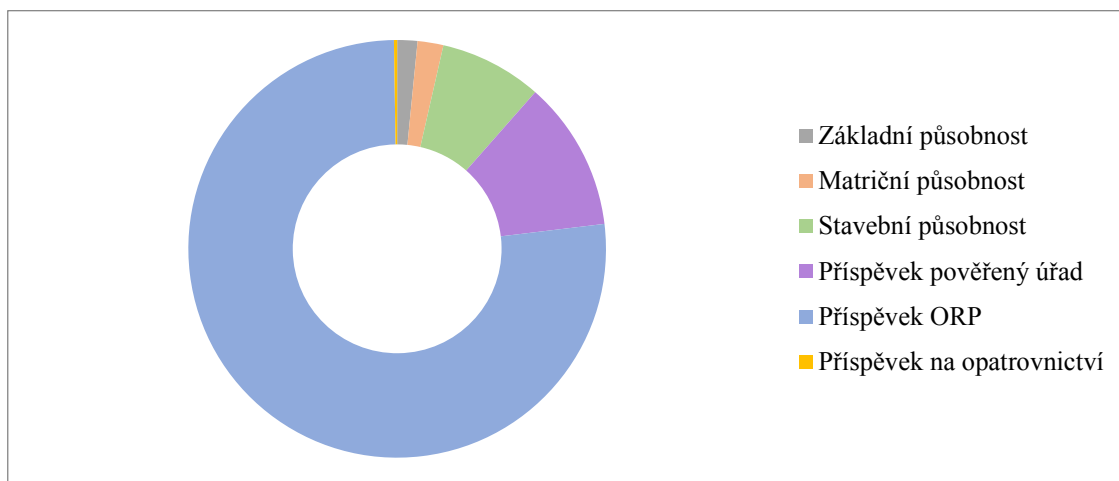
Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

Z tabulky vyplývá, že se zvýšil příspěvek na přenesenou působnost o 7,1 %. Důvodem zvýšení byla zmiňovaná 5% valorizace a nově připojený příspěvek na

¹³² Číselné vyjádření v příloze č. 2

opatrovnictví. Největší nárůst byl zaznamenán právě u části připadající na rozšířenou působnost. Jak znázorňuje graf níže, v roce 2017 (stejně jako v minulých letech) zaujímá zdaleka největší podíl z příspěvku na výkon státní správy příspěvek na rozšířenou působnost, potom se snižuje dle kategorie obce i podle počtu občanů spadajících do správního obvodu dané působnosti.

Graf č. 6: Podíl jednotlivých působností na příspěvku v roce 2017



Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

Dle zjištěných hodnot lze tedy usoudit, že příjmy na přenesenou působnost by měly být vyšší, jelikož jsou vyšší výdaje na přenesenou působnost. Autorka předpokládá, že největší výdaje na výkon státní správy budou platy a pojistné příslušných zaměstnanců, a také nákupy hmotného majetku potřebného k výkonu pracovních úkolů těchto úředníků. V následující subkapitole bude tato hypotéza prověřena.

5.1.2 Rozpočet města Pacova

Město patří svou velikostí k těm menším mezi obcemi s rozšířenou působností, což se přirozeně odráží i na rozpočtu. V této práci bude nabývat taktéž nejnižších hodnot příjmů a výdajů.

Vývoj rozpočtu mezi lety 2006 až 2016 byl ovlivněn mnoha změnami ve výši příjmů a výdajů, které byly způsobeny výkyvy celostátního hospodářského cyklu. V grafu níže můžeme pozorovat, že příjmy i výdaje kolísaly. Největší pokles příjmů nastal mezi léty 2011 a 2012 a největší růst mezi léty 2009 a 2010. Zmiňovaný růst vznikl v důsledku většího objemu inkasa sdílených daní, změn ve výpočtu výše

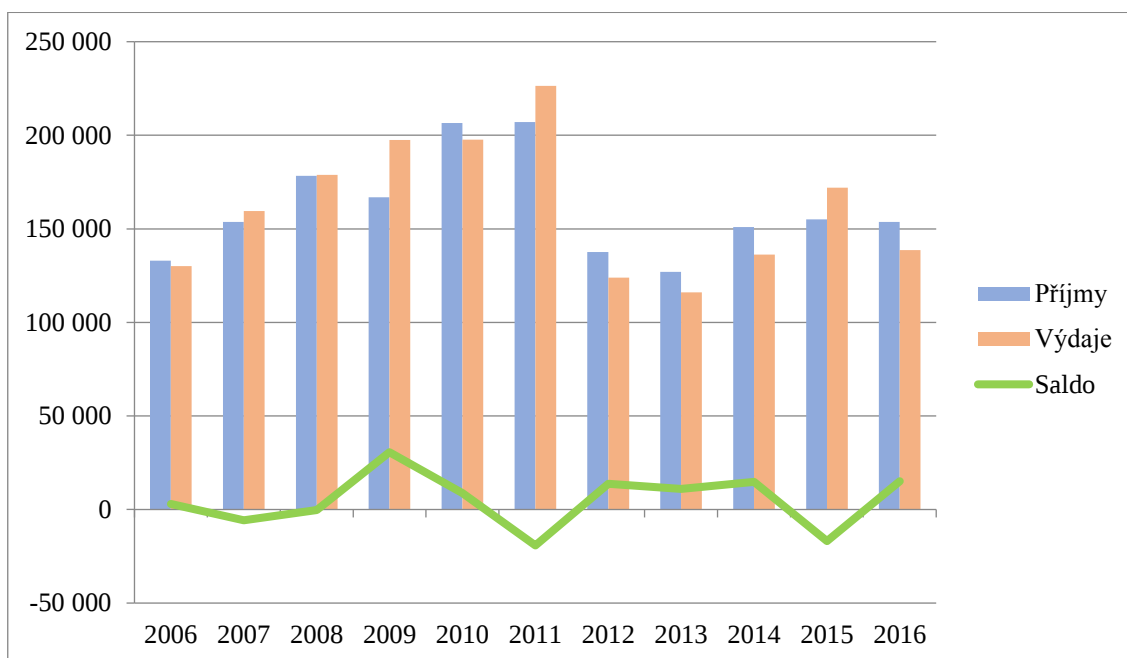
příspěvku na výkon státní správy (snaha o dofinancování výdajů na přenesenou působnost) a změny legislativního znění daně z nemovitosti. Naopak uvedený pokles příjmů v roce 2012 vznikl díky administrativním opatřením státu a to v sociální oblasti, kdy byla převedena výplata nepojistných sociálních dávek z obcí na úřady práce (např. příspěvek na děti), tudíž se snížily dotace Ministerstva práce a sociálních věcí, to mělo vliv i na snížení výdajů (avšak v menší míře – spíše přesunutí agendy).

Změny v RUD neměly v tomto období zásadní vliv. Došlo sice ke zvýšení snížené sazby DPH, avšak poklesl podíl obcí na inkasu této daně. Ve všech legislativních úkonech se však výrazně promítla úsporná opatření (zejména ve výši dotací). Před ustanovením těchto změn se největší měrou na příjmech podílely přijaté dotace zejména z dotačních titulů Ministerstva školství, tělovýchovy a mládeže a Ministerstva práce a sociálních věcí.¹³³ To znamená, že v průběhu zkoumaného období lze pozorovat snahu centrálních institucí o snížení objemu přijatých dotací, které byly většinou účelové. Dnes mají obce daleko větší volnost v rozhodování, na jaké účely finanční prostředky využít. Saldo bylo v průměru kladné a dosahovalo téměř 4 mil. Kč. Nejzápornější hodnoty bylo dosaženo v roce 2011, kdy byly dokončeny investiční projekty velkého rozsahu: dokončení rekonstrukce zámku, čistírny odpadních vod a sběrného dvora.¹³⁴

¹³³Ministerstvo vnitra, 2015

¹³⁴Zastupitelé v Pacově schválili rozpočet města pro tento rok, 2011

Graf č. 7: Vývoj rozpočtu obce Pacov mezi léty 2006-2016 (v tis. Kč)



Zdroj: Rozpočet obce, MFCR: Monitor, vlastní zpracování¹³⁵

Lze konstatovat, že výkyvy objemu územního rozpočtu jsou přímo závislé na legislativních změnách, které vyplývají z ekonomické situace státu, mohou být však ovlivněny i politickým cyklem (před volbami větší výdaje státního rozpočtu – větší příjmy pro obce v rámci dotací).

Samotný rozpočet obce na rok 2016 je zobrazen v tabulce níže. Lze vidět, že v roce 2016 příjmy převyšovaly výdaje, jedná se tedy o kladné saldo rozpočtu ve výši 15 173 tis. Kč. Rozpočet k 31. 12.2016 se od schváleného rozpočtu výrazně lišil, v oblasti příjmů stouply o 28, 5 %, výdaje vzrostly o 15,2 %. Zastupitelstvo v tomto roce provedlo 8 rozpočtových opatření. V tabulce jsou uvedeny jen položky s největším dopadem na výši příjmů.

Tabulka č. 8: Rozpočet města Pacov za rok 2016 (v tis. Kč)

Druh příjmu	Rozpočet
Daňové příjmy	84 440,2
Z toho Daň z příjmu fyz. osob ze závislé činnosti	13 330,5
Daň z příjmu fyz. osob ze sam. činnosti	1 321,2
Daň z příjmu fyz. osob z kap. výnosů	1 347,4
Daň z příjmu právnických osob	13 926,2

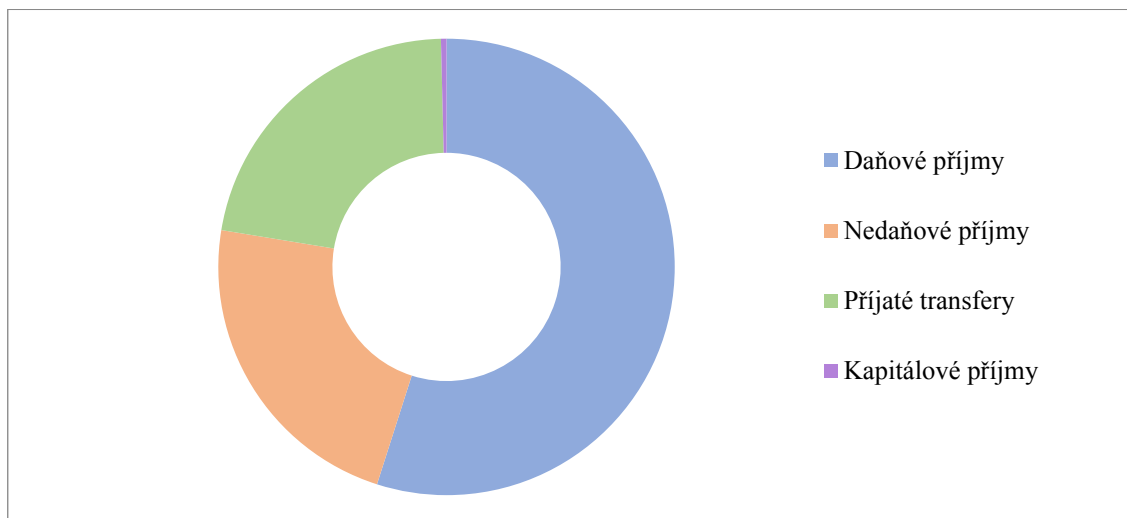
¹³⁵ Číselné vyjádření v příloze č. 5

Daň z příjmu za obce	8 115,5
Daň z přidané hodnoty	25 506,6
Daň z nemovitosti	4 853,1
Poplatek za ukládání odpadu	8 538,50
Poplatek za komunální odpad	2 276,3
Správní poplatky	2 361,1
Nedaňové příjmy	34 825,2
Přijaté dotace	33 857,2
Z toho neinvestiční dotace	24 658,7
Z toho Souhrnný dotační vztah na výkon státní správy	10 949,6
Sociálně právní ochrana dětí	1 666,4
MMR – opravy komunikací	1 119,1
MZe – činnost odborného lesního hospodáře	1 097,2
Průtoková dotace pro DS-DD (od kraje)	6 614,0
Z toho investiční dotace	9 198,5
Z toho ROP RS Jihovýchod – Škola pro život	8 227,0
Kapitálové příjmy	600,8
Příjmy celkem	153 723,4
Druh výdaje	Rozpočet
Běžné výdaje	126 227,9
Kapitálové výdaje	12 322,6
Výdaje celkem	138 550,5

Zdroj: Město Pacov, vlastní zpracování

Největší podíl na příjmech města mají daňové příjmy (54,9 %), následují nedaňové příjmy (22,7 %), přijaté transfery (22 %) a v téměř zanedbatelné míře kapitálové příjmy (0,4 %).

Graf č. 8: Struktura příjmů rozpočtu města Pacov v roce 2016



Zdroj: Město Pacov, vlastní zpracování

Nejvýznamnějším daňovým příjmem je dle očekávání podíl na dani z přidané hodnoty, na dani z příjmu právnických osob a dani z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti. Součástí objemu daňových příjmů do roku 2017 byl i 30% podíl na dani z příjmu fyzických osob s bydlištěm v katastru obce. Počet podniků se sídlem ve sledovaném obvodu v roce 2014 byl 1638. I za předpokladu, že většina majitelů těchto firem má trvalé bydliště v katastru obce, kde má jejich podnik i sídlo (jedná se o 81,5 % všech místních ekonomických subjektů),¹³⁶ nehrál zde tento podíl daně podstatnou roli, jejím zrušením přišla obec o přibližně 900 tis. Kč ročně, což je 1,5 % daňových příjmů a 0,6 % celkových příjmů obce. Pro obec tedy její zrušení neznamenal významné omezení příjmů. Zrušením 30% podílu na DPFO dle místa bydliště obec tedy ztratila část příjmů, ale zvýšením podílu na DPH by měly obce v tomto roce získat celkově větší objem peněžních prostředků z RUD. Podíl RUD na celkových příjmech je 36 % a na daňových příjmech je 67 %.

Obec je na těchto příjmech nejvíce závislá, a tudíž jakákoliv změna v zákoně o RUD se okamžitě projeví v obecním rozpočtu. *Starosta obce si myslí, že RUD je rozdělena mezi druhy obce nespravedlivě, jelikož sídla o velikosti cca 3-10 tis. obyvatel mají nejnižší daňovou výtěžnost na obyvatele, a přitom se jedná o tzv. středisková sídla, která zajišťují pro okolní region řadu veřejných služeb.* Tento názor nebude v práci dále rozvinut, autorka ho uvádí z důvodu možného námětu pro další ověření. Daň z nemovitých věcí se podílela na celkovém příjmu 7,2 %. Vyjma výše zmíněných

¹³⁶ CSÚ, 2016

místních poplatků byly vybírány také poplatek za odnětí lesní půdy, poplatek ze psů, poplatek za užívání veřejného prostranství, odvod z loterií, poplatek za zkoušky odborné způsobilosti apod. Je však zajímavé, že město Pacov nestanovilo běžně užívaný poplatek z ubytovací kapacity. Správní poplatky související s výkonem přenesené působnosti se podílely 1,48 % na celkových příjmech.

V rámci nedaňových příjmů byly největšími položkami příjmy z poskytování služeb a výrobků týkající se provozu čističky odpadních vod (téměř 50 %) a pronájem nemovitých věcí (asi 13,4% podíl).

Největším zdrojem přijatých dotací je obvykle státní rozpočet, avšak v tomto případě byl tento příjem navýšen během roku 2,5krát, jelikož byly postupně schváleny mimořádné dotace z rozpočtu kraje, z regionálního operačního programu Jihovýchod.

Kapitálové příjmy byly schvalovány na základě plánu prodeje nemovitostí.

Výdaje nepřevyšovaly příjmy a dle předpokladu převažovaly běžné výdaje nad kapitálovými (s 91% podílem). Vyjma platů zaměstnanců byly největšími položkami výdaje na spoluúčast na dotačních programech (z fondů EU, státních institucí na stavbu nového domova pro seniory), pitnou vodu, odvádění a čištění odpadních vod, základní školy, zájmovou činnost v kultuře či sběr a odvoz komunálních odpadů nebo péči o vzhled obce a veřejné zeleně.

Saldo rozpočtu bylo v roce 2016 kladné a dosahovalo hodnoty 15 172,5 tis. Kč, což vypovídá o hospodaření obce jako o dobrém a efektivním.

Vyjma příjmů a výdajů se ve financování obcí objevují i mimorozpočtové fondy, avšak v obci Pacov nejsou dle starosty považovány za nepotřebné, tudíž je zde zřízen pouze jediný, a to fond sociální, který je využíván pro finanční přesuny během roku.

Dle názoru starosty Pacova je rozpočet města sestaven natolik efektivně, že dlouhodobě dobře funguje. Je zpracováván metodou historickou s přihlédnutím na valorizaci a provozní změny. Provozní část příjmů a výdajů se mění zřídka a investiční ve vztahu k realizovaným projektům. Vedení obce se domnívá, že při realizaci investičně velkých projektů je zadlužení nezbytné, na čemž má podíl také špatné nastavení možností využívání příjmů z RUD.

Zadluženost obce Pacov byla 12 617 tis. Kč, což je vzhledem k příjmům 8 %. Dluhová služba vypočítána dle vzorce (viz příloha č. 9) byla 4,3 %. Město Pacov má tudíž dobře nastaveno financování dluhu a příliš se nezadlužuje. Lze konstatovat, že na úmoru dluhu dlouhodobě aktivně pracuje a snaží se získat takové dotační tituly, které mají finanční návratnost. *Starosta si myslí, že výše dluhu je přijatelná a obec aktivně*

pracuje na jeho splácení dlouhodobým finančním plánováním, dobře sjednanou smlouvou a mimořádnými splátkami. Názor představitele obce na stav rozpočtu je v souladu se získanými daty, lze tedy objektivně tvrdit, že rozpočet obce je sestaven dobře a bude fungovat i do budoucna, pokud nenastanou nečekané či mimořádné změny ekonomické situace státu, legislativy nebo klimatu.

V rámci rozpočtu je financování přenesené působnosti, jak vyplývá z výše uvedených skutečností, v příjmech zohledněno především příspěvkem na výkon státní správy, tedy největší neinvestiční dotací, jejíž celý objem je použit na financování činností přenesené působnosti na všechny náklady. I přesto však tyto náklady zcela nepokryje, což dokazují tabulky příjmů a výdajů níže.

Tabulka č. 9: Příjmy na výkon státní správy (v tis. Kč)

Příspěvek na výkon státní správy	10 949,6 Kč
Dotace na vybraná zdrav. zařízení	0 Kč
Správní poplatky	2 361,1 Kč
Přijaté sankční platby	440,1 Kč
Příjmy na výkon státní správy	13 750,8 Kč

Zdroj: Město Pacov, vlastní zpracování

V tabulce č. 9 lze vidět, že příjmy sloužící jako zdroj výkonu státní správy jsou příspěvek na výkon státní správy, dotace na vybraná zdravotnická zařízení, správní poplatky (jelikož vycházejí z činností delegované státní správy) a přijaté sankční platby. Takto vyčleněné příjmy představují pouze 9 % z celkových příjmů obce.

Tabulka č. 10: Výdaje na výkon státní správy (v tis. Kč)

		Výdaje na výkon státní správy
BĚŽNÉ VÝDAJE		
Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	26 636,1 Kč	19 444,3 Kč
Neinvestiční nákupy a související výdaje		
Z toho Nákup materiálu	3 534,1 Kč	2 579,9 Kč
Nákup vody, paliv a energie	5 735,0 Kč	4 186,6 Kč
Nákup služeb	19 443,4 Kč	14 193,7 Kč
Ostatní nákupy	23 948,0 Kč	17 482,1 Kč
Výdaje související s neinvestičními nákupy	798,2Kč	582,7 Kč

Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu		
Z toho Ostatní neinvestiční transfery jiným veřejným rozpočtům	10 786,5 Kč	7 874,1 Kč
Neinvestiční nákupy obyvatelstvu		
Z toho Náhrady placené obyvatelstvu	48,9Kč	35,7 Kč
KAPITÁLOVÉ VÝDAJE		
Investiční nákupy a související výdaje		
Z toho Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku	72,0Kč	52,5Kč
Pořízení dlouhodobého hmotného majetku	11 741,3 Kč	8 571,2 Kč
Celkem	102 743,5 Kč	75 002,8 Kč

Zdroj: Město Pacov, vlastní zpracování

V tabulce výše jsou uvedeny hodnoty výdajů na výkon státní správy selektované dle souvislosti s činnostmi vykonávané státní správy. Jsou přepočteny koeficientem 0,73, který vychází z poměru pracovníků vykonávajících přenesenou působnost. Lze usoudit, že největším výdajem jsou dle hypotézy platy a pojistné zaměstnanců a dále potom ostatní nákupy (energií, materiálu atd.). V tabulce nejsou uvedeny opravy a údržba, které se nedají snadno rozdělit na samostatnou a přenesenou působnost, neboť by se muselo vzít v úvahu oceňování majetku, a to již přesahuje téma této práce.

Při srovnání tabulek vyjde záporné saldo v hodnotě – 61 252 tis. Kč. Z toho vyplývá, že míra krytí výdajů přenesené působnosti je 18,3 %. Na vyrovnaní salda obce musí použít další prostředky, a to 44 % z ostatních příjmů bez příjmů na výkon státní správy. Financování přenesené působnosti je ze strany příjmů k tomu určených v obci Pacov značně podfinancováno a město musí doplácet z jiných zdrojů.

Dle starosty města je problém delegovaného výkonu státní správy v *neustálém přibývání povinných činností přenesené působnosti, které nejsou adekvátně státem zaplacený a město musí na jejich výkon doplácet z daňových a nedaňových příjmů*. I když, dle vyjádření starosty, nedostačují dotace ze státního rozpočtu určené na výkon státní správy jejím výdajům (což potvrdila výše uvedená analýza), je tento deficit úspěšně hrazen z jiných příjmů i s dosažením kladného salda rozpočtu. Na druhou stranu nemohou být tyto prostředky určené „navíc“ na výkon státní správy použity k financování činností spadajících pod samostatnou působnost.

Obce jsou sice omezeny povinnostmi související s výkonem státní správy, které vyplývají z legislativy, ale z výkonu přenesené působnosti mají obce také užitek

v podobně příjmu na činnosti, které by musely provozovat i bez delegované přenesené působnosti (např. evidence obyvatel).

Při snaze o zefektivnění vynakládání prostředků a výkonu státní správy je důležitá zejména kontrola přenesené působnosti a její závěry. V roce 2016 byly provedeny v ORP Pacov celkem 4 kontroly, a to v oblasti působení živnostenského úřadu, svobodného přístupu k informacím, územního plánování a činnosti matričního úřadu. U dvou byl shledán nedostatek v podobě porušení příslušného zákona, jehož příčinou byl lidský faktor v nesprávné aplikaci legislativní úpravy. Městu nebylo uloženo žádné doporučení ani pokuta.¹³⁷ Starosta obce se ke kontrolám vyjádřil takto: *system kontrol je nekoncepční, často kontrolují to samé a z toho důvodu je jejich počet příliš vysoký (téměř každý týden má městský úřad nějakou kontrolu, a tudíž jim musí věnovat dostatek času, který by mohli zaměstnanci věnovat správě obce). Kontroly se v obci zaměřují především na doklady a účetnictví, ale nehodnotí účelnost či smysluplnost projektů. V loňském roce zde provedli kontrolu zástupci: příslušného krajského úřadu, finančního úřadu, Ministerstva vnitra či IROP. Pro činnosti obce nejsou kontroly zdrojem žádné nové metodiky procesu či jeho zefektivnění. V souhrnu lze tedy říci, že kontroly nejsou pozitivně přijímány zastupiteli obce Pacov, ocenili by spolupráci kontrolujících orgánů a jejich komplexnější pohled na problematiku.*

¹³⁷Kraj Vysočina, 2016

5.2 Obec s rozšířenou působností Uherský Brod

Správní obvod města Uherský Brod se nachází na jihovýchodě České republiky, u hranice se Slovenskem. Na jihu sousedí s Jihomoravským krajem, se kterým ho pojí i vzájemná minulost. Jihovýchodní hranice obvodu a zároveň státu prochází vrcholy Bílých Karpat, což určuje krajinný ráz celého regionu. Chráněné oblasti poskytují výživné pastviny a daří se zde také chráněným rostlinám (orchidejím apod.). V nižších polohách se vyskytují hnědozemě, které jsou obhospodařovány prostřednictvím intenzivního zemědělství. Klima je ovlivněno velkými rozdíly v nadmořské výšce (průměrná hodnota je okolo 600 m. n. m.), kdy ve výše položených místech je průměrná roční teplota 7 °C, s tím jsou spojeny vyšší náklady na zimní údržbu vozovek. V nižších polohách je podnebí klasifikováno jako teplé s dlouhým deštivým létem, krátkým jarem i podzimem a suchou zimou.¹³⁸

Obrázek č. 4: Mapa ORP UB



Zdroj: ČSÚ

ORP Uherský Brod administrativně spadá pod Zlínský kraj a okres Uherské Hradiště. Počet obcí ve správním obvodu je stálý – 38. Na území se nachází 2 jednotky se statutem město (Uherský Brod a Bojkovice). V těchto dvou městech žije přibližně 40 % občanů.¹³⁹ Výměra správního obvodu je 473,4km² a od vzniku ORP se téměř nezměnila. Výše uvedené údaje neslouží v této práci ke zhodnocení financování, pouze dokreslují a popisují odlišnosti jednotlivých správních obvodů.

¹³⁸Elektronický digitální povodňový portál, 2017

¹³⁹ČSÚ, 2014

Tabulka níže poskytuje vývoj hodnot počtu obyvatel základního ukazatele při výpočtu příspěvku na výkon státní správy.

Tabulka č. 11: Demografické údaje ORP Uherský Brod v období 2001-2014

Ukazatel	2001		2003		2007		2009		2011		2014	
Počet obyvatel	54 137		54 068		53 756		53 701		53 233		52 657	
Přirozený přírůstek obyvatel (narození – zemřelí)	-127	-0,0023	-110	-0,0020	-38	-0,0007	-49	-0,0009	-103	-0,0019	-66	-0,0013
Přírůstek obyvatel stěhováním (přistěhovalí – vystěhovalí)	26	0,0005	132	0,0024	83	0,0015	36	0,0007	-104	-0,0020	-99	-0,0019
Celkový přírůstek obyvatel	-101	-0,0019	22	0,0004	45	0,0008	-13	-0,0002	-207	-0,0039	-165	-0,0031
Podíl obyvatel ve věku 65 let a více (v %)	14,3		14,7		15,5		16,2		17,1		18,6	
Index stáří (podíl osob ve věku 65 let a více na 100 dětí ve věku 0-14 let)	86,4		93,4		107,4		114,8		121,8		132,8	

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Počet obyvatel a tím i hustota zalidnění, která se v roce 2014 pohybovala okolo 111,2 obyv./km², mají klesající tendenci, což je zapříčiněno převážně úbytkem obyvatel v obvodu. Ve sledovaném období se počet obyvatel snížil o 2,8 %. Tato změna není nijak zásadní, a tudíž její vliv na příspěvek na výkon státní správy není téměř znatelný. Přirozený přírůstek je sice po celé sledované období záporný, avšak přírůstek vystěhováním má kolísavý charakter. Stárnutí populace se projevuje také v tomto obvodu a ve srovnání s republikovým průměrem je rychlejší. Index stáří je tím pádem také vyšší, než je hodnota republikového průměru o 15,4 bodů (v roce 2014). Stárnutím obyvatel se město zabývá již dlouhou dobu, vytvořilo příspěvkovou organizaci, která má na starosti 3 pečovatelské domovy pro seniory, které se přizpůsobují potřebám klientů a modernizují se. Popsané výdaje se však řadí do samostatné působnosti.

Město Uherský Brod

Město se nachází blízko významné dopravní tepny spojující moravskou metropoli se slovenským krajským městem Trenčín. Avšak jak již název města předeseílá, důležitým obchodním a dopravním uzlem se město stalo již před dávnou dobou. V současnosti zde žije 16 591¹⁴⁰ obyvatel a rozloha pojímá 52,1 km² území.

¹⁴⁰Město Uherský Brod

Uherský Brod má velmi dlouhou a bohatou historii. Významnou událostí bylo povýšení osady na město v roce 1272 Přemyslem Otakarem II. V průběhu několika století město získávalo stále více privilegií a stalo se centrem oblasti. Avšak po mnoha nájezdech nepřátelských vojsk a změně sídla vlastníků města začala postupně obec ztrácet svůj význam. To se změnilo na konci 19. století, kdy byla do města přivedena železniční dráha, z toho popudu začínají vznikat občanské spolky a město opět získává vliv. V průběhu první republiky se mění charakter města na strojní později až průmyslové, tento charakter je dosud patrný. Ze správního hlediska je nutné také zdůraznit, že Uherský Brod byl až do roku 1960 okresním městem a později střediskovou obcí.¹⁴¹

Dnešní podoba města je ovlivněna především snahou o zachování (či obnovení) původního rázu historického středu města, obnovou fasád domů i návratem k původnímu využití některých staveb. Je kladen důraz také na sdružení místně roztroušených odborů městského úřadu a státní správy do centra k zajištění lepšího přístupu občanům. Tyto dvě snahy splynuly v minulých letech v jednu, obnovou budovy v centru města, která slouží zejména pro výkon činností delegované státní správy. Zástupci místní správy zaměřili pozornost i na dopravní infrastrukturu – modernizace a připojení autobusového a vlakového terminálu bylo občany velmi pozitivně vnímáno. Jelikož okolo města vede (a částí města prochází) významná dopravní tepna, vyznačuje se město dobrou dopravní dostupností (vyšším počtem dálkových linek osobní dopravy), ale i vyšším objemem nákladové dopravy, z čehož plyne nutnost vyšších výdajů na údržbu a rekonstrukci vozovek, chodníků a přilehlých veřejných prostranství, možné vyšší náklady na zajišťování bezpečnosti chodců, zvěře a ochrany ovzduší.

5.2.1 Přenesená působnost

Přenesená působnost byla městu delegována po zániku okresních úřadů. Město Uherský Brod tak částečně mohlo navázat na svoji historickou pozici z poloviny minulého století.

Povinnosti obce v rámci výkonu přenesené působnosti jsou určeny zákony stejně jako u všech měst, a to v oblastech: přestupkového řízení, krizového řízení, koncepční činnosti, sociální oblasti, dopravy, životního prostředí a ochrany přírody, organizování

¹⁴¹Město Uherský Brod

voleb, poskytování informací, vydávání stanovisek a povolení, poskytování součinnosti apod. Pro zajištění těchto činností jsou stejně jako u jiných měst i v Uherském Brodě zřízeny odbory. Městský úřad je koordinován tajemníkem městského úřadu, který má pod sebou personální oddělení, oddělení informatiky a krizové řízení. Dalšími odbory jsou odbor správní, stavebního úřadu, životního prostředí, finanční, majetkoprávní, školství, kultury a sportu, sociálních věcí, rozvoje města, obecního živnostenského úřadu a oddělení interního auditu.¹⁴² Výše zmíněné odbory neslouží pouze pro zajištění přenesené působnosti, ale i samostatné. Náplň samostatné působnosti se i v Uherském Brodě dotýká mnoha oblastí, např. rozpočtového procesu, příspěvkových organizací, obecní policie atd. dle zákona o obcích. Jedná se celkově o 11 odborů sídlících nově ve 3 budovách. Počet úvazků patřících k oběma působnostem je znázorněn v tabulce níže.

Tabulka č. 12: Počet pracovních úvazků městského úřadu

Počet prac. úvazků vykonávajících státní správu	137,033	74 %
Počet prac. úvazků vykonávajících samosprávu	47,647	26 %
Celkový počet prac. úvazků úřadu	184,68	

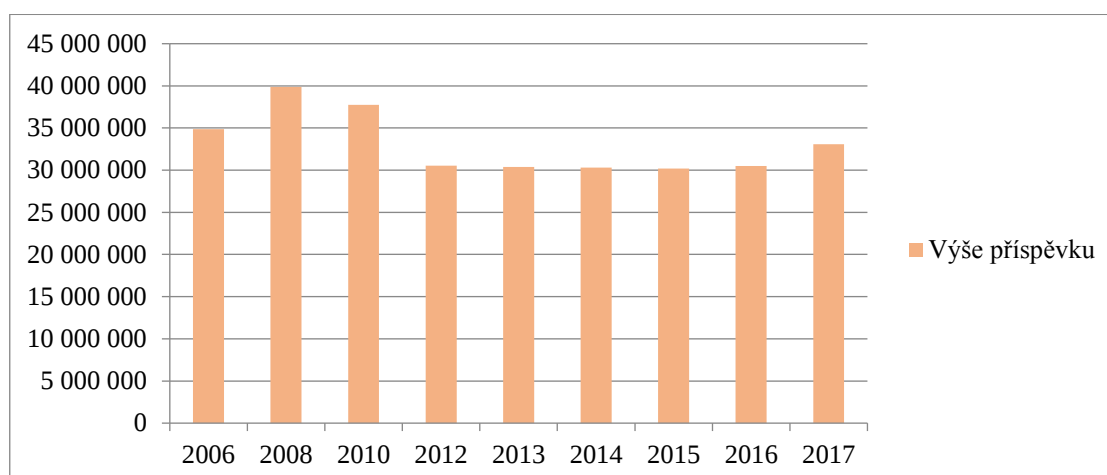
Zdroj: Město Uherský Brod, vlastní zpracování

V tabulce lze vidět, že většina pracovních úvazků je určena pro výkon státní správy v podobném poměru jako u Pacova. V přepočtu na 1000 obyvatel městský úřad zaměstnává celkově 3,5 pracovníka, 2,6 pracovníka vykonává státní správu a 1,9 samostatnou působnost. V kapitole srovnání budou tyto hodnoty komparovány s ostatními obcemi.

Financování přenesené působnosti se v ORP Uherský Brod vyvíjelo podobně jako u obce Pacov. Na grafu č. 9 lze vidět, že pokles příspěvku byl zaznamenán již v roce 2010. Zde se projevilo rozhodnutí vlády snížit celkový výdaje státního rozpočtu z důvodu trvající celosvětové ekonomické krize. Od roku 2012 do roku 2016 se neprojevil žádný významný rozdíl v hodnotě transferu a následuje stejná paralela jako u obce Pacov – zvýšení až v roce 2017 v důsledku vyšší valorizace.

¹⁴²Město Uherský Brod

Graf č. 9: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost města Uherský Brod



Zdroj: MVCR, vlastní zpracování¹⁴³

Důležitým faktorem je, jak bylo zmíněno výše, počet obyvatel. Pro výpočet příspěvku pro rok 2017 byly použity tyto hodnoty: 16 591 obyvatel základní působnosti, 16 591 obyvatel matriční působnosti, 34 727 obyvatel stavební působnosti, 43 999 obyvatel pro působnost pověřeného úřadu, 52 541 obyvatel pro rozšířenou působnost a 34 příspěvků na opatrovnictví.

Tabulka č. 13: Struktura příspěvku na přenesenou působnost v letech 2016 a 2017 (v tis. Kč)

	2016	2017
základní působnost	566,8	598,0
matriční působnost	530,3	558,4
stavební působnost	3 024,8	3 173,6
pověřený úřad	5 711,5	5 989,4
rozšířená působnost	20 672,5	21 769,3
opatrovnictví	x	986,0
celkem	30 505,9	33 074,7

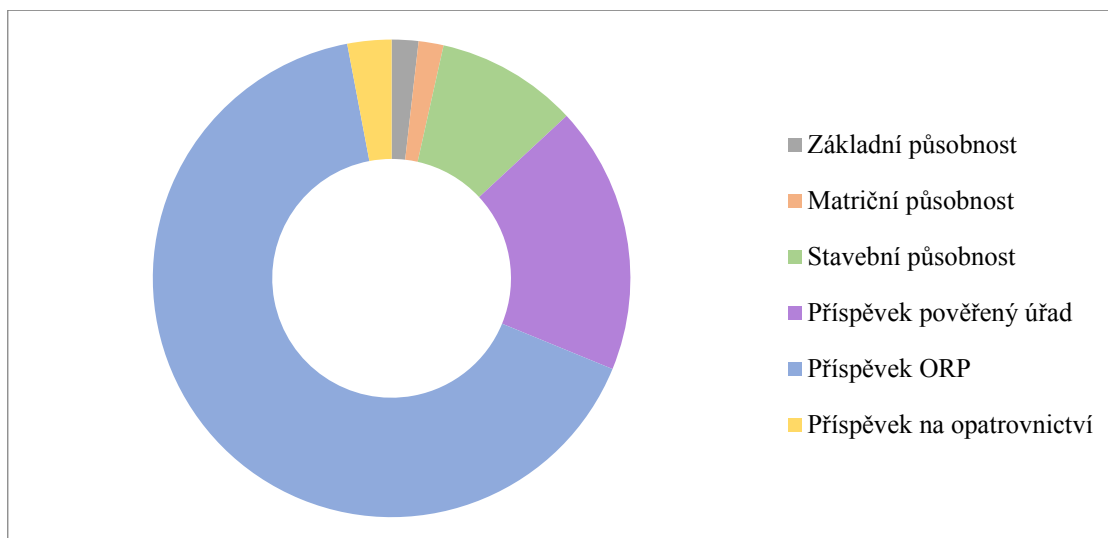
Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

Z tabulky č. 13 lze vyčíst, že nově přidružený příspěvek na opatrovnictví je pro Uherský Brod významnější, jelikož v jeho katastru sídlí ústav pro mentálně postižené a zejména na jeho provoz jsou právě tyto prostředky určeny. Celkově se ve sledovaném

¹⁴³ Číselné vyjádření v příloze č. 3

období příspěvek zvýšil o 8,4 %, pokud nebereme v potaz příspěvek na opatrovnictví – nejvíce příspěvek na základní působnost a nejméně na „pověřený úřad“.

Graf č. 10: Struktura příspěvku na přenesenou působnost města Uherský Brod v roce 2017



Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

Na grafu č. 10 lze vidět strukturu příspěvku na přenesenou působnost ve městě Uherský Brod v roce 2017. Největší položkou je příspěvek na ORP (65,8 %), příspěvek na přenesenou působnost obcí II. stupně zaznamenává podíl 18,1 %, následuje podíl příspěvku na stavební působnost 9,6 %. Na rozdíl od města Pacov, lze pozorovat změnu u položky opatrovnictví, která v rámci ORP Uherský Brod dosahuje 3% podílu a až po ní následuje příspěvek na základní působnost (1,8 %) a matriční působnost (1,7 %). Důvodem této změny je existence již zmíněného domova pro zdravotně postižené, a tím pádem většího počtu osob, na které se příspěvek vztahuje.

5.2.2 Rozpočet města

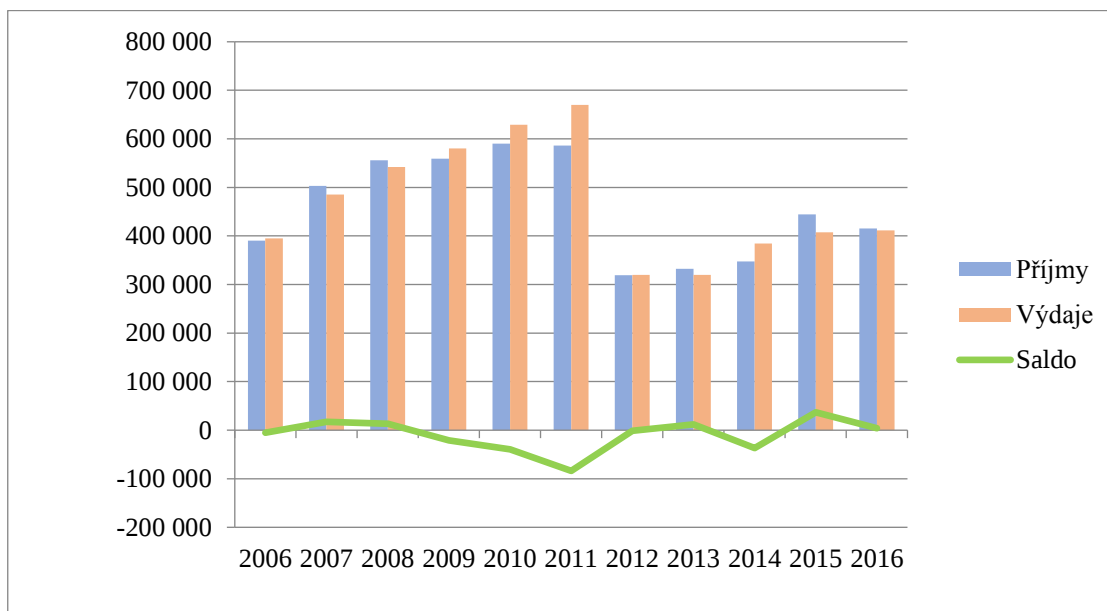
Město Uherský Brod je počtem obyvatel mezi oběma ostatními městy srovnávanými v této práci, a tudíž jeho rozpočet bude nabývat také středních hodnot.

I jeho rozpočet je ovlivněn z mnoha směrů. Na příjmy i výdaje působí jednání centrálních institucí, institucí, s nimiž má obec smlouvu, a výzvy či požadavky občanů.

Vývoj rozpočtu mezi léty 2006–2016, jak naznačuje graf č. 11, zaznamenal značnou fluktuaci příjmů a výdajů města. Nestabilita je odrazem vysokého vlivu dotací. Největší rozdíl v příjmech i výdajích lze pozorovat stejně jako u obce Pacov mezi léty

2011 a 2012. U příjmů v tomto období vzrostl podíl daňových příjmů z 35 % na 60 %, což bylo způsobeno omezením dotací z kapitol státního rozpočtu z důvodu celospolečenského šetření spojeného s ekonomickou krizí, tím pádem podíl daňových příjmů vzrostl, i když se snížil podíl obcí na inkasu daní. Pokles významu transferů ještě umocnil fakt, že rozpočty obcí od roku 2012 již nezahrnují sociální transfery. Celkově příjmy v tomto období klesly téměř dvojnásobně a výdaje ještě znatelněji. Křivka salda nejvíce klesla v roce 2011, a to především zásluhou vysokých investic do budování nebo obnovy občansky dobře přijímaných projektů a staveb. Vývoj rozpočtu tedy opět odráží celostátní ekonomický vývoj a příslušné legislativní změny.

Graf č. 11: Vývoj rozpočtu obce Uherský Brod mezi léty 2006-2016 (v tis. Kč)



Zdroj: Rozpočet obce, MFCR: Monitor, vlastní zpracování¹⁴⁴

V roce 2016 byl rozpočet města Uherský Brod přebytkový, což reflektuje tabulka níže. Saldo rozpočtu bylo 3 895,1 tis. Kč. Schválený rozpočet měl obě položky (příjmy i výdaje) nižší než skutečný rozpočet. Příjmy vzrostly v průběhu roku o přibližně 22 % a výdaje o téměř 19 %. V roce 2017 bylo schváleno 21 rozpočtových opatření – změn v rozpočtu. *Dle odpovědi na dotazník jsou změny rozpočtu brány vedením tamního městského úřadu jako běžné, přibližně polovina z nich má vliv na celkový objem příjmů nebo výdajů. Nejčastěji jsou prováděny z důvodu mimořádného*

¹⁴⁴ Číselné vyjádření v příloze č. 6

příjmu nebo transferu dotačních prostředků, investičních akcí či změn v provozních výdajích.

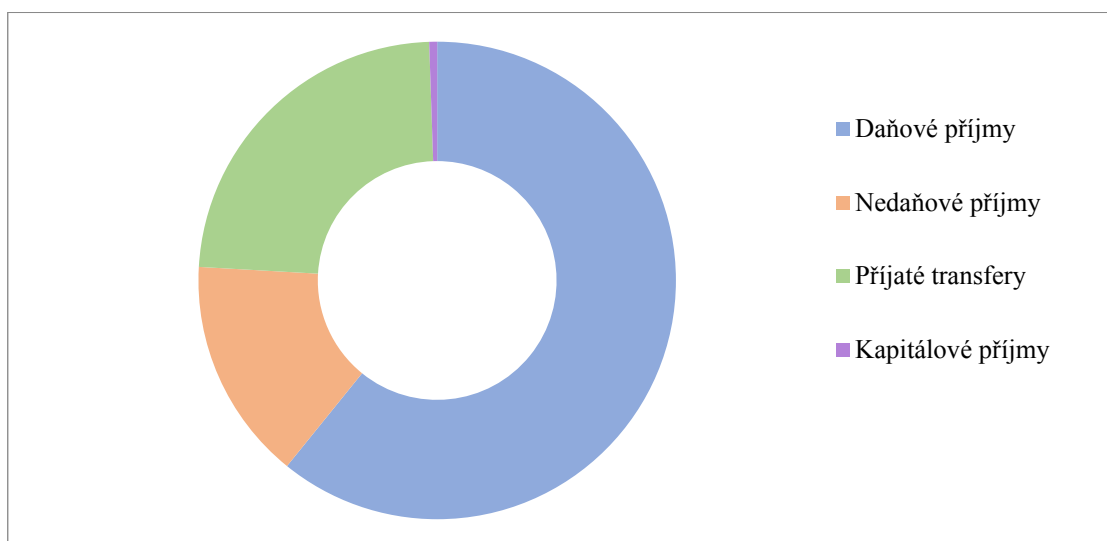
Tabulka č. 14: Rozpočet města Uherský Brod za rok 2016 (v tis. Kč)

Druh příjmu	Rozpočet
Daňové příjmy	252 735,4
Z toho Daň z příjmu fyz. osob ze závislé činnosti	39 236,8
Daň z příjmu fyz. osob ze sam. činnosti	10 049,6
Daň z příjmu fyz. osob z kap. výnosů	4 351,9
Daň z příjmu právnických osob	44 968,6
Daň z příjmu za obce	11 538,1
Daň z přidané hodnoty	82 440,6
Daň z nemovitosti	14 107,9
Poplatek za ukládání odpadu	7 655,80
Poplatek za komunální odpad	10 302,1
Správní poplatky	10 807,2
Nedaňové příjmy	62 643,1
Přijaté dotace	97 893,3
Z toho neinvestiční dotace	59 379,1
Z toho Souhrnný dotační vztah na výkon státní správy	30 505,9
Sociálně právní ochrana dětí	5 652,6
Regenerace městské pam. zóny	1 646,0
Dotace od kraje	8 151,6
Z toho investiční dotace	38 514,3
Z toho Dopravní terminál	27 984,7
Rozšíření vozového parku	5 119,1
Kapitálové příjmy	2 227, 5
Příjmy celkem	415 499,3
Druh výdaje	Rozpočet
Běžné výdaje	266 359,8
Kapitálové výdaje	145 244,3
Výdaje celkem	411 604,1

Zdroj: Město Uherský Brod, vlastní výpočty

Podíly jednotlivých příjmů jsou zobrazeny v grafu níže: největší položkou byly daňové příjmy (60,8 %), dále přijaté transfery (23,6 %), nedaňové příjmy (15,1 %), a také 0,5% podíl kapitálových příjmů.

Graf č. 12: Struktura příjmů rozpočtu města Uherský Brod v roce 2016



Zdroj: MFCR: Monitor

U přijatých daní byly největšími položkami příjmy z daně z přidané hodnoty, daně z právnických osob a daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti. V roce 2014 existovalo ve správním obvodu Uherského Brodu 11 764 podniků, pokud uvažíme stejně jako u Pacova, že fyzické osoby mají podniky zaregistrované v místě svého trvalého bydliště (i s odchylkou pro právnické osoby), jedná se o 84 % firem, díky kterým rozpočet města v daném roce získal příjem v hodnotě 3 333 tis. Kč, což je téměř 1,5 % daňový příjmů a 1 % celkových příjmů. Můžeme tedy opět konstatovat, že vyjmutí 30% podílu daně z příjmu fyzických osob s bydlištěm v katastru obce z RUD neznamenal pro město velkou ztrátu. Podíl RUD na celkových příjmech byl 44 % (na daňových příjmech 72 %) a tudíž stejně jako u Pacova jsou příjmy ze sdílených daní nejvýznamnější.

Dle tajemníka úřadu je RUD rozděleno mezi obce nespravedlivě a jistě nebude rozděleno nikdy spravedlivě vůči všem, avšak tyto příjmy jsou v Uherském Brodě přijímány bez stížností. Daň z nemovitosti se podílela na příjmech 3,4 % a příjmy ze správních poplatků se podílely na rozpočtu 2,6 %. Město Uherský Brod zavedlo místní poplatky za komunální odpad, za uložení odpadů, za užívání veřejného prostranství, ze psů a za ubytovací kapacity.

U nedaňových příjmů se největší položkou stal příjem z pronájmu nemovitostí (vyjma pozemků), konkrétně se jedná o obecní nájemní byty. Dále velká část pocházela z ostatních příjmů z vlastní činnosti – provoz čistírky odpadních vod. Za zmínku také

stojí příjmy z poskytování služeb a výrobků, a to zejména z provozování parkovacích automatů.

V rámci přijatých dotací vykázaly největší podíl ostatní investiční přijaté transfery ze státního rozpočtu (na nový dopravní terminál, IT služby a rozšíření vozového parku), dále neinvestiční přijaté transfery od krajského úřadu a ostatní neinvestiční dotace (sociální služby, lesní hospodářství, mzdy a odvody).

Malý podíl kapitálových příjmů pocházel pouze z prodeje obecních bytů a pozemků.

Výdaje v rozpočtu města Uherský Brod v roce 2016 nedosahovaly příjmů, avšak byly v průběhu roku navýšeny. Běžné výdaje se 65 % podílí na celkových výdajích. Největší položkou výdajů byly činnosti místní správy, konkrétně: platy a odvody zaměstnanců úřadu společně za samostatnou i přenesenou působnost, rekonstrukce 2 domů a vybavení polyfunkční budovy po zdařilé rekonstrukci (navrácení původní podoby z 30. let minulého století). Tato budova zvaná „kachlíkárna“ nově slouží jako sídlo zejména odborů delegované státní správy, její rekonstrukcí a znovu otevřením bylo na jedno místo soustředěno více odborů, což bylo občany velmi dobře přijato. Tyto výdaje jsou však součástí výkonu zejména samostatné působnosti.

Také saldo rozpočtu města Uherský Brod bylo kladné, dosahovalo nicméně nižší hodnoty než v předcházejícím případě, a to 3 895,2 tis. Kč.

V Uherském Brodě mají dle odpovědi z dotazníku zavedeno více mimorozpočtových fondů, do kterých směřují finanční rezervy z minulých let a které slouží na financování předem nepředvídaných situací. Jedná se o sociální fond (na sociální potřeby zaměstnanců), fond rozvoje majetku města (na údržbu majetku města), fond rozvoje podnikání (na rozvoj podnikatelských aktivit – sdružování pozemků pro průmyslové zóny) a fond na podporu bydlení (na budování přípojek pro nové domy).

Tajemník městského úřadu, který odpovídal na autorkou položené otázky, si myslí, že rozpočet města je sestaven dostatečně efektivně, příjmy i výdaje jsou dostatečně vysvětleny a výdaje jsou ve shodě se strategickými dokumenty města, anebo ve shodě s politickými prioritami. Metodika sestavování rozpočtu je kombinací cílového a programového plánování díky nejsnadnější identifikovatelnosti. Zadluženost města je dle něj přijatelná a vznikla z důvodu potřeby spolufinancování investičních projektů. Bez dotací by město nemohlo realizovat větší projekty, jelikož vlastní příjmy na ně nestačí. Vedení města Uherský Brod se snaží snížit dluh jeho splácením z přebytku a úpravami smluvních vztahů ke vztahu k úrokové sazbě.

Zadluženost města v roce 2016 byla 230 824 tis. Kč, což je 55,6 % vzhledem k příjmům. Dluhová služba byla 9,1 % v roce 2016, z čehož vyplývá, že splácení dluhu je opravdu nastaveno efektivně a dlouhodobě únosně. Avšak velikost dluhu vůči příjmům je hodně vysoká a město si na výši dalších půjček a úvěrů musí dávat velký pozor. Dobře se rozhodovat, zda jsou půjčené prostředky opravdu nutné.

V souhrnu lze říci, že rozpočet je sestaven kvalitně, ale výše obecního dluhu je relativně vysoká. Město se musí snažit o jeho snížení a mít ho na paměti i při rozhodování o velkých investičních projektech. V současném období hospodářské prosperity se zdá, že je splácení dluhu nastaveno natolik dobře, že si město může dovolit financovat další projekty, avšak je nutné brát v potaz hospodářský cyklus, který se může za nějakou dobu opět změnit. Velikosti zadlužení nepomáhá ani fakt, že náklady na přenesenou působnost zřejmě převyšují příjmy, jako u města Pacov.

Pro zjištění přesných nákladů na přenesenou působnost je třeba z příjmů a výdajů rozpočtu vyčlenit příjmy a výdaje týkající se výkonu státní správy. Největším příjmem zde je příspěvek na výkon státní správy, který je i v případě ORP Uherský Brod největší neinvestiční dotací a dotací vůbec.

Tabulka č. 15: Příjmy na výkon státní správy (v tis. Kč)

Příspěvek na výkon státní správy	30 505,9 Kč
Dotace na vybraná zdrav. zařízení	0 Kč
Správní poplatky	10 807,2 Kč
Přijaté sankční platby	4 248,2 Kč
Příjmy na výkon státní správy	45 561,3 Kč

Zdroj: Město Uherský Brod, vlastní zpracování

Příjmy znázorněné v tabulce odpovídají příjmům určených pouze na výkon státní správy obcí z veřejných rozpočtů. Největší položkou je tedy příspěvek na výkon státní správy, dále správní poplatky a přijaté sankční platby, které s výkonem státní správy souvisejí. Jedná se o 11 % celkových příjmů.

Tabulka č. 16: Výdaje na výkon státní správy (v tis. Kč)

BĚŽNÉ VÝDAJE		Výdaje na výkon státní správy
Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	90 206,2 Kč	66 933,0 Kč

Neinvestiční nákupy a související výdaje		
Z toho Nákup materiálu	14 828,3 Kč	11 002,6 Kč
Nákup vody, paliv a energie	9 705,2 Kč	7 201,3 Kč
Nákup služeb	59 840,4 Kč	44 401,6 Kč
Ostatní nákupy	26 745,6 Kč	19 845,3 Kč
Výdaje související s neinvestičními nákupy	66,5 Kč	49,4 Kč
Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu		
Z toho Ostatní neinvestiční transfery jiným veřejným rozpočtům	14 218,4 Kč	10 550,0 Kč
Neinvestiční nákupy obyvatelstvu		
Z toho Náhrady placené obyvatelstvu	0 Kč	0 Kč
KAPITÁLOVÉ VÝDAJE		
Investiční nákupy a související výdaje		
Z toho Pořízení dlouhodobého hmotného majetku	340,8 Kč	252,9 Kč
Pořízení dlouhodobého hmotného majetku	100 111,2 Kč	74 282,5 Kč
Celkem	316 062,6 Kč	234 518,4 Kč

Zdroj: Město Uherský Brod, vlastní zpracování

Výdaje na výkon státní správy je těžké určit, jelikož i u města Uherský Brod nejsou jasně čitelné ze zveřejňovaného obecního rozpočtu. Proto autorka použila metodu vyčlenění výdajů souvisejících s výkonem státní správy a přepočítala je dle počtu pracovních úvazků zaznamenaných v tabulce č. 12 (0,742). Největším výdajem je překvapivě pořízení dlouhodobého hmotného majetku, zde se odráží rozšiřování vozového parku a přístrojů potřebných k činnostem výkonu obou působností, zde nelze říci, kolik těchto věcí slouží k výkonu pouze státní správy, jsou rozděleny dle poměru počtu zaměstnanců vykonávajících činnosti obou působností. Dalším velkým výdajem jsou již očekávané platy a pojištění zaměstnanců.

Z obou tabulek lze dopočítat saldo, které činí – 188 957,1tis. Kč, z čehož vyplývá, že město musí na výkon státní správy doplácet z jiných zdrojů, což potvrzuje nastolenou hypotézu. Na výkon státní správy je navázáno dalších 51 % z ostatních příjmů obce mimo příjmy uvedené v tabulce č. 15. Míra krytí výdajů přenesené působnosti je v Uherském Brodě 19,4 %. Opět lze pouze konstatovat, že výdaje převyšují příjmy, a to několikanásobně, tudíž je výkon státní správy podfinancován z veřejných zdrojů a jak již bylo řečeno, obec musí její „provoz“ financovat také z jiných zdrojů, a to z podstatné části.

V Uherském Brodě jsou tato data zjišťována každoročně, jelikož je město součástí Benchmarkingové iniciativy. Jedná se o projekt zjišťující právě počet úvazků

vykonávající státní správu a samosprávu, výdaje a příjmy obce na výkon státní správy, opravy a odpisy majetku související s výkonem samosprávy a státní správy, investiční výdaje a počet občanů daného správního obvodu. Do projektu je připojeno 90 obcí s různou úrovní přenesené působností. Zainteresovaná obec potom může snadno porovnat údaje s podobně velkými obcemi (dle počtu obyvatel správního obvodu) a data využít např. na snížení nákladů. Pro tuto práci však data o příjmech a výdajích použita nebyla, jelikož ostatní dvě města Pacov a Tábor se Benchmarkingové iniciativy neúčastní, a tudíž nelze data reálně srovnat.

Dle tajemníka úřadu je objem příspěvku na výkon státní správy nedostačující, a to již od počátku reformy státní správy v roce 2003. Dále je příspěvek označen za neefektivní, jelikož si stát objednává služby, za které sice platí, ale netuší, kolik vlastně ve skutečnosti stojí. V Uherském Brodě jsou náklady zjišťovány v rámci zmíněné Benchmarkingové iniciativy.

Ve zdejším správním obvodu jsou na jeho dofinancování použity jiné nedotační příjmy, zejména daňové příjmy. Za největší problémy pak tajemník považuje příliš časté legislativní změny, zákonné rozšiřování povinností bohužel bez přesně přidělené funkční delegace, což musí vyřešit samospráva. Z těchto vět lze pozorovat, že zaměstnanec úřadu, který prakticky vykonává jak samosprávu, tak státní správu, vidí a dokáže velmi dobře identifikovat nedostatky ve financování a možnosti ovlivnění řízení delegované státní správy.

Pokud by ze strany státu vznikl požadavek na vyčíslení jednoho dne úředníka, kolik spotřebuje materiálu, kolik agendy musí zvládnout, kolik to všechno dohromady stojí, autorka věří, že by obce byly schopné tato data dodat a z toho by se potom mohla provést velmi kvalitní a hlavně reálná analýza nákladů, která by se využila ve výpočtu příspěvku nebo jiných příjmů pocházejících ze státního rozpočtu. Tyto myšlenky velmi dobře reflektují názory širší akademické obce, i když nedostatek autorka spatřuje spíše v otázce nedostatečného financování. Přestože je výkon státní správy v Uherském Brodě ze strany státního rozpočtu podfinancován, realizují se také mnohé projekty samosprávy a peněžní prostředky jsou na ně alokovány i přímo z rozpočtu města.

Nedílnou součástí výkonu přenesené působnosti je i její kontrola. V ORP Uherský Brod je prováděna prostřednictvím Krajského úřadu Zlínského kraje, který v roce 2016 provedl celkem 9 kontrol přenesené působnosti – v oblasti: dopravy, průmyslu a obchodu (živnostenská správa), matriky a ověřování, územního plánování, zdravotnictví, vodního hospodářství, odpadového hospodářství, zemědělství, ochrany

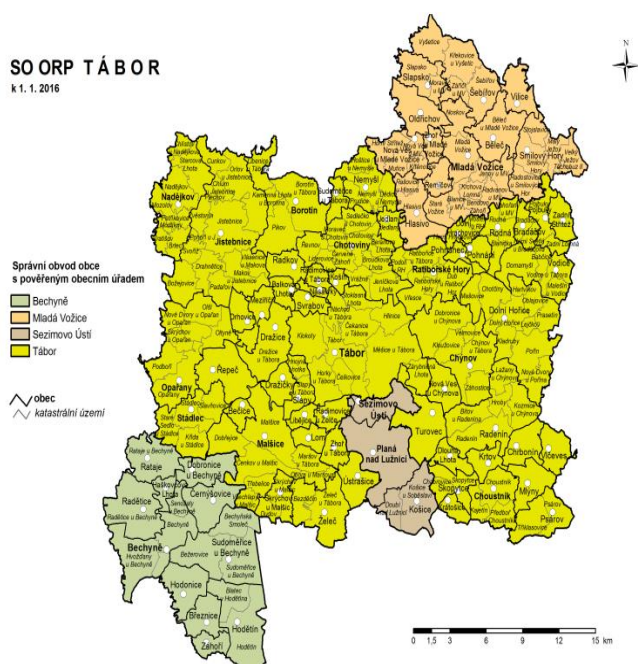
krajiny.¹⁴⁵ *Při hodnocení její účelnosti a užitečnosti řekl tajemník úřadu města, že jejich počet je dostačující, mají komplexní, rozsáhlý a výchovný charakter. Vydávaná nápravná opatření a doporučení jsou přijímána zaměstnanci pozitivně, jsou brána jako prostředek k dosažení vyšší kvality a efektivnosti v poskytování daných služeb. Negativum kontrol vidí v jejich přílišné formálnosti a tím nesrozumitelnosti pro obyvatelstvo. V Uherském Brodě jsou kontroly vnímány jako pozitivní nástroj vedení úřadu a poskytování služeb. Doporučení či nápravná opatření se snaží zapracovávat do procesů v reálných podobách s dopadem na efektivitu a kvalitu jejich využití.*

¹⁴⁵Zlínský kraj, 2017

5.3 Obec s rozšířenou působností Tábor

Správní obvod Tábor se nachází v severovýchodní části Jihočeského kraje, sousedí s krajem Vysočina a Středočeským krajem. Neleží u žádné státní hranice. Sousedí s výše uvedeným ORP Pacov, se kterým ho pojí společná oblast výskytu cenných krajinných a přírodních prvků. Poloha regionu je strategická nejen v rámci České republiky, nýbrž i Evropy, a to zejména v dopravním propojení severu a jihu (Východní části Německa a Rakouska, Severního moře a Střezozemního moře). Nadmořská výška je v různých částech regionu rozdílná – zvyšuje se směrem na sever, kde do území ještě zasahují výběžky Českomoravské vrchoviny. Na jihu charakter krajiny určuje především přítomnost řeky Lužnice. Podíl zemědělské půdy je 58,7 %, jedná se zejména o severní oblasti a lesy se podílí na místní krajině 30,6 %. Mezi nejvýznamnější zdroje patří spolu s lesy i rybníky (podíl na celkové výměře území je 2,2 %) a nerostné suroviny (štěrkopísky, stavební kámen apod.).¹⁴⁶

Obrázek č. 5: Mapa ORP Tábor



Zdroj: ČSÚ

ORP Tábor administrativně spadá pod Jihočeský kraj a okres Tábor. Počet obcí správního obvodu je stálý – 79. Na území se nachází 7 jednotek se statutem město (Tábor, Sezimovo Ústí, Bechyně, Chýnov, Jistebnice, Mladá Vožice, Planá nad

¹⁴⁶Město Tábor

Lužnicí) a 3 městyse (Borotín, Malšice, Stádlec). V Táboře žije 43 % obyvatel správního obvodu. Výměra tohoto správního obvodu je 1002,24 km² od vzniku ORP se téměř nezměnila.

Tabulka č. 17: Demografické údaje ORP Tábor v období 2001-2014

Ukazatel	2001		2003		2007		2009		2011		2014	
Počet obyvatel	80 647		80 321		80 482		80 782		80 641		80 481	
Přirozený přírůstek obyvatel (narození – zemřelí)	-134	-0,0017	-196	-0,0024	43	0,0005	49	0,0006	-26	-0,0003	-145	-0,0018
Přírůstek obyvatel stěhováním (přistěhovalí – vystěhovalí)	-6	-0,0001	13	0,0002	206	0,0026	110	0,0014	91	0,0011	73	0,0009
Celkový přírůstek obyvatel	-140	-0,0017	-183	-0,0023	249	0,0031	159	0,0020	65	0,0008	-72	-0,0009
Podíl obyvatel ve věku 65 let a více (v %)	14,9		15,1		15,7		16,4		17,3		18,9	
Index stáří (podíl osob ve věku 65 let a více na 100 dětí ve věku 0-14 let)	95,4		97,9		111,4		117,1		120,9		126,6	

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Hustota zalidnění se v tabulce uvedeném období pohybuje stále okolo 80,3 obyv./km², což je zapříčiněno podobným počtem obyvatel v obvodu. V roce 2016 dosáhl počet obyvatel 80 412. Přirozený přírůstek byl kladný v letech 2007 a 2009, v průměru se však jedná o záporný ukazatel. V přepočtu na počet obyvatel je přirozený úbytek 0,07 % (průměr období vztažený k počtu obyvatel roku 2014). Průměrný věk mužů a žen je sice vyšší než republikový průměr, avšak pouze o přibližně 0,8 let. Index stáří je také rozdílný, ale v tomto případě je hodnota v roce 2014 vyšší pouze o 9,2 bodu. Momentálně se samospráva stavbou zařízení pro seniory nezabývá, dlouhodobě je v uspokojující situaci a věnuje se pouze jejich obnově či rekonstrukci. Pro tuto práci je stejně jako u předchozích sídel podstatný pouze počet obyvatel, který se však téměř nezměnil. Ostatní uvedené skutečnosti jen dokreslují rozdíly nebo podstatné znaky sledovaných obcí.

Město Tábor

Město ležící na úpatí Českomoravské vrchoviny je pomyslnou branou do Jižních Čech – rybníkářského regionu. Rozprostírá se na 62,21km² a v roce 2017 v něm žije 34 641 obyvatel.¹⁴⁷ Jedná se o druhé největší město Jihočeského kraje.

¹⁴⁷ČSÚ, 2016

Osídlení na tomto území je doloženo již v době před naším letopočtem, avšak až od 15. století lze hovořit o městě Tábor. Bylo založeno hejtmanem Janem Žižkou z Trocnova. Po husitských válkách se město rozrůstalo, čelilo však jako mnoho jiných, tažením rozličných vojsk, která se vždy pojí s určitým úpadkem obce. Největšího rozvoje se město dočkalo až ve 2. polovině 19. století zásluhou sociálního rozmachu (vznik reálného gymnázia, muzea, divadla atd.). S Tábořem je spojeno vyjma válečníka Jana Žižky mnoho osobností, např. Oskar Nedbal.¹⁴⁸

5.3.1 Přenesená působnost

Přenesená působnost nebyla na obec Tábor delegována stejně jako na předcházející obce až v roce 2003, nýbrž ji vykonávalo (s různými obměnami) od roku 1990. Městský národní výbor byl ustanoven okresním městem i za minulého režimu v roce 1961. Po roce 2003 se tedy v tomto případě jedná spíše o odebrání části správní agendy spojené s výkonem státní správy.

Povinnosti obce v rámci výkonu přenesené působnosti jsou určeny zákony stejně jako u všech měst, a to v oblastech: přestupkového řízení, krizového řízení, koncepční činnosti, sociální oblasti, dopravy, životního prostředí a ochrany přírody, organizování voleb, poskytování informací, vydávání stanovisek a povolení, poskytování součinnosti apod. Pro zajištění těchto činností zřídilo také město Tábor odbory. Věci veřejné jsou zabezpečovány prostřednictvím odboru tajemníka úřadu, kanceláře starosty, městské policie, odboru dopravně správních agend, dopravy, financí, investic a strukturálních fondů, kultury a cestovního ruchu, sociálních věcí, správy majetku města, školství mládeže a tělovýchovy, rozvoje, vnitřních věcí, odbor životního prostředí, živnostenský odbor, stavební úřad, odbor vnitřního auditu a městského architekta. Zmíněné odbory neslouží pouze pro výkon státní správy, jejich prostřednictvím je prováděna i státní správa. Jedná se tedy celkově o 17 odborů sídlících v 6 budovách.¹⁴⁹ I zde můžeme konstatovat, že výkon státní správy (i samosprávy) si žádá velký počet zaměstnanců a tím pádem velké (mezi městy srovnávanými v této práci největší) nároky na odpovídající prostory. Počet pracovních úvazků zaměstnanců a jejich rozdělení je znázorněn v následující tabulce.

¹⁴⁸Město Tábor

¹⁴⁹Tamtéž

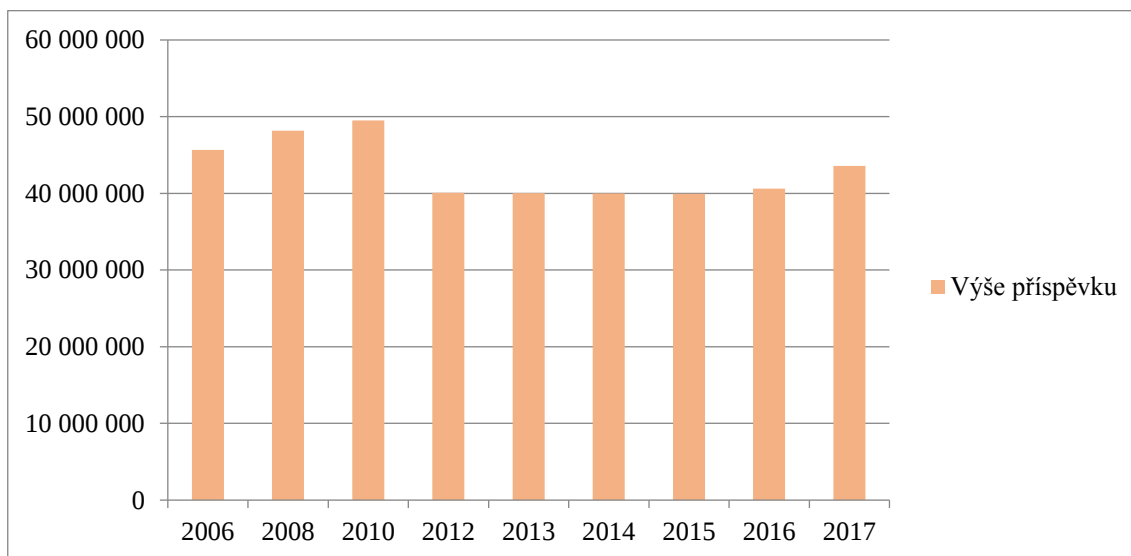
Tabulka č. 18: Počet pracovních úvazků městského úřadu

Počet prac. úvazků vykonávajících státní správu	155,82	67 %
Počet prac. úvazků vykonávajících samosprávu	77,18	33 %
Celkový počet prac. úvazků úřadu	233	

Zdroj: Město Tábor, vlastní zpracování

Pracovní úvazky městského úřadu jsou rozděleny v poměru 1:2 pracovníků samosprávy a státní správy. Stejně jako u ostatních měst je vyšší počet pracovních úvazků státní správy. V Táboře je na 1000 obyvatel správního obvodu celkově 2,5 prac. úvazků, z toho 1,9 přidělených na výkon státní správy a 1 na výkon samosprávy.

Nejobjemnějším zdrojem financování přenesené působnosti je příspěvek na výkon státní správy, jehož vývoj je znázorněn v grafu č. 13. Lze vidět paralelu mezi tímto grafem a vývojem výše příspěvků města Pacov či Uherský Brod. Do roku 2010 postupný růst, posléze stabilizace na nižší úrovni (díky úsporám v rámci celého státního rozpočtu) a mírný růst na konci sledovaného období díky již zmíněné změně zákona (5% valorizaci).

Graf č. 13: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost ve městě Tábor

Zdroj: MVCR, vlastní zpracování¹⁵⁰

V rámci jednotlivých kategorií se počet obyvatel opět liší, a to: 34 641 obyvatel pro základní působnost, 34 340 pro matriční působnost, 48 936 pro stavební působnost,

¹⁵⁰ Číselné vyjádření v příloze č. 4

56 653 pro „pověřený úřad“, 80 412 pro ORP a 35 obyvatel pro příspěvek na opatrovnictví.

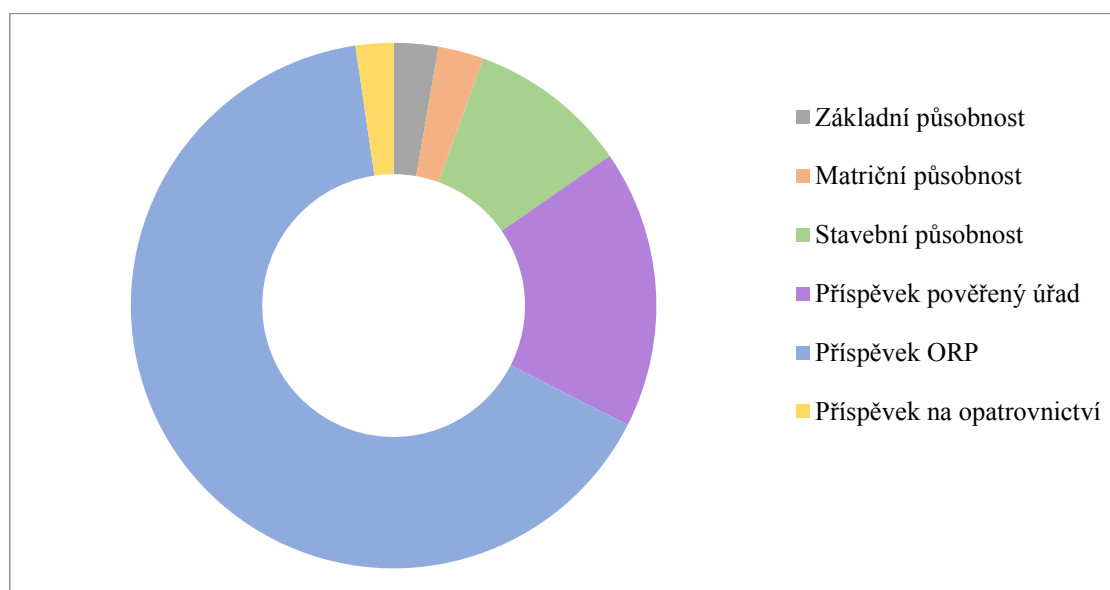
Tabulka č. 19: Struktura příspěvku na přenesenou působnost v letech 2016 a 2017 (v tis. Kč)

	2016	2017
základní působnost	1 136,1	1 196,2
matriční působnost	1 158,3	1 218,9
stavební působnost	4 082,9	4 282,5
pověřený úřad	7 122,4	7 471,7
rozšířená působnost	27 118,3	28 406,6
opatrovnictví	x	1 015,0
celkem	40 618,0	43 590,9

Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

Poslední změnu struktury příspěvku znázorňuje tabulka č. 19. Zde lze pozorovat, že bez příspěvku na opatrovnictví se celkově příspěvek zvýšil právě o 4,8 %, pokud se však přičte příspěvek, zvýšení dosáhne 7,3 %. Největší zvýšení se projevilo u základní působnosti, nejmenší potom u rozšířené působnosti. Rozdíly jsou však minimální (v řádu desetin procent).

Graf č. 14: Struktura příspěvku na přenesenou působnost města Tábor v roce 2017



Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

V roce 2017 byla struktura příspěvku na přenesenou působnost následující: opakující se nejvýznamnější podíl měl příspěvek ORP (65,2 %), dále obdobně jako u již uvedených příkladů příspěvek obcím s pověřeným úřadem (17,2 %), podíl obcí se stavební působností zabírá 9,8 % z celku, následují podobné hodnoty matriční působnosti, základní působnosti a příspěvku na opatrovnictví (2,8 %, 2,7 % a 2,3 %).

5.3.2 Rozpočet města

Rozpočet města je závislý na mnoha faktorech. Příjmy se liší dle závěrečného účtu obce zejména velikostí transferů ze státního rozpočtu a velikostí dotací od jiných subjektů. Výdaje naopak počtem investičních projektů, velikostí úřadu (výdaje na mzdy činí 20 % běžných výdajů) apod. Velikost příjmů a výdajů rozpočtu budou nabývat v rámci této práce nejvyšších hodnot.

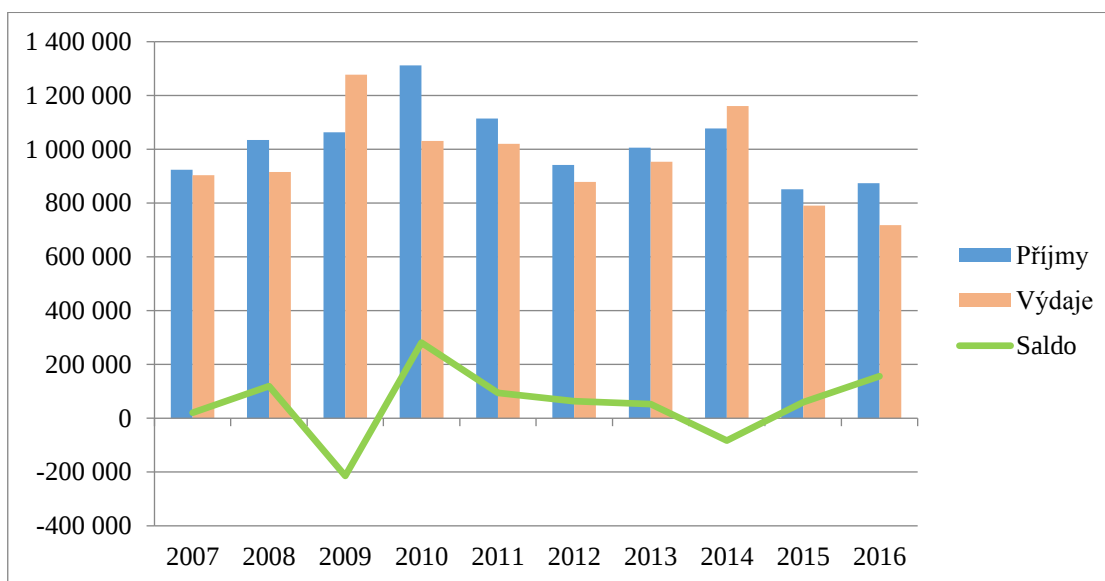
Vývoj rozpočtu města Tábor ve sledovaném období měl strmější výkyvy než lze vidět u rozpočtů dříve uvedených obcí. Největšími změny nastaly mezi léty 2008-2010 a v roce 2014. Z toho jsou příjmy vyšší než výdaje v letech 2008 i 2010, a výdaje než příjmy v roce 2009 a taktéž v roce 2014. V roce 2008 byla výše příjmů ovlivněna změnou RUD, navýšení podílu na daních z příjmu, a také se město zaměřilo na znatelnější důraz ve výběru nájemného.¹⁵¹ Naproti tomu v roce následujícím došlo k nárůstu objemu výdajů v oblasti sociálních dávek, neinvestičních transferů, nákupů služeb (pořádání sportovní akce) a především díky realizaci investičních projektů. V roce 2010 se nárůst příjmů navýšil zejména v oblastech investičních dotací (podíl na příjmech byl 37 %). Nárůst byl zaznamenán také u vlastních příjmů (jejich podíl byl však pouze 7%). Nejvýrazněji stouply výdaje v roce 2010, a to v rámci kapitálových výdajů (nákup dlouhodobého majetku – nákup pozemků pro sportovní halu), běžných výdajů (platba daní a poplatků státního rozpočtu, výdaje na služby a materiál).¹⁵²

Saldo kolísalo v důsledku výše uvedených skutečností.

¹⁵¹Město Tábor

¹⁵²Tamtéž

Graf č. 15: Vývoj rozpočtu obce Tábor mezi léty 2006-2016 (v tis. Kč)



Zdroj: Rozpočet obce, MFCR: Monitor, vlastní zpracování¹⁵³

Rozpočet města tábor na rok 2016 byl schvalován jako přebytkový a jak lze vidět v tabulce níže, skončil v přebytku i po uplynutí posledního dne v roce. Saldo činilo 156 589 tis. Kč. Zvýšily se však příjmy i výdaje, příjmy o téměř 24 %, výdaje pouze o 2 %. Změn v rozpočtu bylo provedeno po schválení zastupitelstvem celkem 31. *Dle zástupce města odpovídajícího na dotazník není uvedený počet změn vysoký. Rozpočet se dle něj nemění často, nejvíce však z důvodu přijetí dotací a nových rozhodnutí o zapojení fondu rezerv a rozvoje. Zde je vysvětlen velký rozdíl ve změně příjmů a výdajů a je zřejmé, že výdaje se městu daří plánovat přesněji než příjmy.*

Tabulka č. 20: Rozpočet města Tábor za rok 2016 (v tis. Kč)

Druh příjmu	Rozpočet
Daňové příjmy	525 364,0
Z toho Daň z příjmu fyz. osob ze závislé činnosti	94 124,0
Daň z příjmu fyz. osob ze sam. činnosti	7 297,0
Daň z příjmu fyz. osob z kap. výnosů	9 220,0
Daň z příjmu právnických osob	98 278,0
Daň z příjmu za obce	27 974,0
Daň z přidané hodnoty	174 619,0
Daň z nemovitosti	39 574,0
Odvod výtěžků z VHP	37 742,0

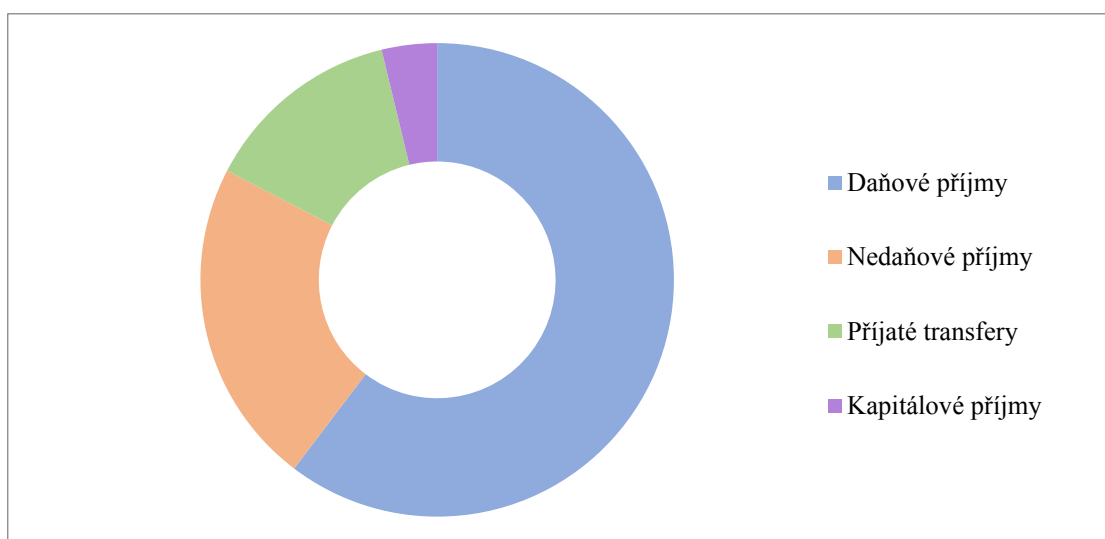
¹⁵³ Číselné vyjádření v příloze č. 7

Poplatek za komunální odpad	17 803,0
Správní poplatky	16 673,0
Nedaňové příjmy	194 210,0
Přijaté dotace	121 612,0
Z toho neinvestiční dotace	72 815,0
Z toho Souhrnný dotační vztah na výkon státní správy	40 618,0
Sociálně právní ochrana dětí	6 328,0
Podpora poskytování soc. služeb	13 981,0
Od Jihočeského kraje	16 508,0
Z toho investiční dotace	48 797,0
Z toho Stabilizace vodního díla Jordán	13 712,0
Kapitálové příjmy	32 869,0
Příjmy celkem	874 375,0
Druh výdaje	Rozpočet
Běžné výdaje	624 993,0
Kapitálové výdaje	92 793,0
Výdaje celkem	717 786,0

Zdroj: Město Tábor, vlastní zpracování

Podíly jednotlivých příjmů jsou zobrazeny v grafu č. 16. V rozpočtu města Tábor byly největší položkou daňové příjmy (60,1 %), dále přijaté transfery (22,2 %), nedaňové příjmy (13,9 %), a také vyšší podíl 3,8 % kapitálových příjmů.

Graf č. 16: Struktura příjmů města Tábor v roce 2016



Zdroj: MFCR: Monitor

Struktura příjmů rozpočtu města Tábor byla stejná jako u obou předchozích obcí, avšak s rozdílnými podíly. Největší položkou jsou daňové příjmy, a to opět daň z přidané hodnoty, daň z příjmu právnických osob a daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti. Za stejného předpokladu jako u výše uvedených správních obvodů – počet fyzických osob bude mít bydliště v daném ORP jedná se o 82 % podniků, díky vybírané DPFO s podílem 30 % dle bydliště do městské pokladny přibýlo 2 151 tis. Kč, což ve sledovaném období činilo 0,2 % z celkových příjmů. Lze tedy konstatovat, že zrušení této sdílené daně neznamenal ani pro toto město téměř žádnou újmu. Podíl RUD na celkových příjmech v Táboře ve sledovaném období byl 44 % (na daňových příjmech 85 %), což značí velkou závislost příjmů na sdílených daních, stejně jako u ostatních měst. *Zástupce vedení města se domnívá, že struktura i objem příjmů z RUD pro rozpočet města nejsou spravedlivé.* Tento názor by však autorka práce klasifikovala jako subjektivní, jelikož nebyl přesněji vysvětlen.

Zavedené místní poplatky jsou: poplatek za provoz a nakládání s komunálním odpadem, poplatek ze psů, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek z ubytovací kapacity a poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt. Příjem z daně z nemovitých věcí tvořil 4,5 %. Správní poplatky činily 4 % z celkových příjmů a spolu s příspěvkem na výkon státní správy tvořily 6,6% podíl na celkových příjmech. Pokud budeme brát v potaz, že 20 % běžných výdajů tvoří jen platy zaměstnanců, bez staveb, oprav a rekonstrukce budov, jsou příjmy na výkon státní správy použity všechny, město musí zbytek doplácet z jiných zdrojů.

Nedaňové příjmy tvoří zejména příjmy z pronájmu nemovitostí a pozemků.

U přijatých transferů měly největší podíl neinvestiční a investiční dotace ze státního rozpočtu nebo jiných veřejných rozpočtů ústřední úrovně.

Kapitálové příjmy v tomto roce vznikly z důvodu prodeje nemovitého majetku, v menší míře i pozemků.

V tomto rozpočtu tvořily běžné výdaje 87 %, zbytek potom kapitálové výdaje. Největšími položkami běžných výdajů byly nákup služeb (konzultační a právní poradenství, služby technické a informační atd.), platy a související výdaje, opravy a udržování majetku či příspěvky zřízeným příspěvkovým organizacím. V rámci kapitálových výdajů byly největšími položkami – budovy, haly a stavby, nákup dlouhodobého majetku a investiční dotace. Jedná se o položky samostatné a přenesené působnosti zároveň. Přenesená působnost není v rozpočtu oddělena, jako u žádného sledovaného města. Lze konstatovat, že i když se město snaží investovat do rozvoje

a zlepšení kvality života občanů, jsou tyto výdaje menší než výdaje na platy zaměstnanců – mandatorní výdaje, peněžní prostředky, kterými obec může volně disponovat, jsou omezené.

Saldo bylo i v tomto městě v roce 2016 kladné, dosáhlo vysoké hodnoty 156 589 tis. Kč. Rozpočet města Tábor skončil tedy s nekladnějším rozdílem.

Vyjma příjmů a výdajů rozpočtu se financování aktivit města účastní i mimorozpočtové fondy. V Táboře jsou vytvořeny 4 fondy – fondy rezerv a rozvoje, fond na opravy majetku, fond rozvoje bydlení a sociální fond. Zde je vidět paralela s mimorozpočtovými fondy v Uherském Brodě. Z toho lze usoudit, že čím větší město, tím větší pravděpodobnost zřízení 4-5 fondů. Fondy se však na financování přenesené působnosti nepodílejí, jsou využívány k financování činností samostatné působnosti.

V Táboře je používána pro sestavení rozpočtu kombinace výkonového a přírůstkového principu. Celkově je rozpočet města sestaven velmi kvalitně s ohledem na malé změny výdajů, ale zadlužení se nevyhnulo ani městu Tábor. *Zástupce městského úřadu považuje zadluženost města za minimální, nutnou při participaci na dotacích. Dluh vznikl z důvodu investiční akce většího rozměru a město aktivně pracuje na jeho snížení prostřednictvím optimalizací úvěrového portfolia.* Zadluženost města dosahovala v roce 2016 hodnoty 1 658 tis. Kč, což je vzhledem k příjmům pouze 1,9 %. Tábor je tudíž nejméně zadluženým městem srovnávaným v této práci. Dluhová služba 3,4 % je také nejpríznivější, tudíž se představitelé města nemusejí bát požádat o dotaci s větší finanční spoluúčastí, jelikož si mohou vzít i větší půjčku nebo úvěr. Jedná se o příznivé zprávy nejen v rámci prostředků na samosprávu, ale také se to dotýká výkonu státní správy, jelikož i u Tábora autorka práce předpokládá podfinancování ze strany státního rozpočtu a souvisejících příjmů, které vede k doplacení výkonu státní správy z jiných finančních zdrojů.

Příspěvek na výkon státní správy zahrnuje 4,6% podíl na celkových příjmech a je největší dotací města Tábor ať už neinvestiční nebo investiční.

Tabulka č. 21: Příjmy na výkon státní správy (v tis. Kč)

Příspěvek na výkon státní správy	40 618,0 Kč
Dotace na vybraná zdrav. zařízení	0 Kč
Správní poplatky	16 672,8 Kč
Přijaté sankční platby	3 321,3 Kč
Příjmy na výkon státní správy	60 612, 0 Kč

Zdroj: Město Tábor, vlastní zpracování

Příjmy vyčleněné pouze na financování výkonu státní správy jsou uvedeny v tabulce výše, která říká, že objem příjmů je pouze 7 % z celkových příjmů obce. Opět zde lze vidět, že dotace na vybraná zdravotnická zařízení je 0 Kč, v roce 2016 dostaly tuto dotaci pouze některé kraje a Zlínský, Vysočina ani Jihočeský k nim nepatřily.

Tabulka č. 22: Výdaje na výkon státní správy (v tis. Kč)

		Výdaje na výkon státní správy
BĚŽNÉ VÝDAJE		
Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	131 397,2 Kč	88 036,1 Kč
Neinvestiční nákupy a související výdaje		
Z toho Nákup materiálů	11 331,4 Kč	7 592,0 Kč
Nákup vody, paliv a energie	6 685,9 Kč	4 479,6 Kč
Nákup služeb	169 264,9 Kč	113 407,5 Kč
Ostatní nákupy	92 034,0 Kč	61 662,8 Kč
Výdaje související s neinvestičními nákupy	38 667,3 Kč	25 907,1 Kč
Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu		
Z toho Ostatní neinvestiční transfery jiným veřejným rozpočtům	34 013,7 Kč	22 789,2 Kč
Neinvestiční nákupy obyvatelstvu		
Z toho Náhrady placené obyvatelstvu	252,4 Kč	169,1 Kč
KAPITÁLOVÉ VÝDAJE		
Investiční nákupy a související výdaje		
Z toho Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku	705,8 Kč	472,9 Kč
Pořízení dlouhodobého hmotného majetku	73 675,6 Kč	49 362,6 Kč
Celkem	558 028,2 Kč	373 878,9 Kč

Zdroj: Město Tábor, vlastní zpracování

Tabulka s výdaji výše znázorňuje vybrané výdaje související s výkonem státní správy přepočtené dle počtu úvazků vykonávající právě státní správu, což je v případě Tábora 0,67. Největšími výdaji je nákup služeb a výdaje na platy a pojištění zaměstnanců. Nákupem služeb se rozumí IT služby, marketingové a reklamní činnosti nebo finanční či právní poradenství. Výdaje celkově opět zásadně převyšují příjmy, saldo dosahuje hodnoty – 313 266, 9 tis. Kč, což znamená, že město musí doplácet dalších 38 % z ostatních příjmů rozpočtu. Míra krytí výkonu na přenesenou působnost ve městě Tábor je tedy 16,2 %. Lze konstatovat, že i město Tábor musí doplácet na výkon státní správy z jiných zdrojů opět ve velké míře.

Dle zástupce vedení obce je sice povinnost výkonu přenesené působnosti ekonomicky nepřijatelná (příspěvek je nedostatečný), avšak je daná zákonem, a tudíž musí být vykonána. Výkon státní správy je dofinancován z vlastních rozpočtů (RUD, jiných daní, místních poplatků či v tomto případě kapitálových příjmů). Zástupce města Tábor se domnívá, že financování přenesené působnosti je efektivní pouze pro stát, ale pro obec nikoliv. V tomto případě lze snadno usoudit, že dotyčný není spokojený s metodou financování přenesené působnosti. I když stejně jako u ostatních měst je i město Tábor schopné doplácet výkon státní správy a k tomu ještě využít zdroje na obnovu, revitalizaci či výstavbu veřejně prospěšných staveb a přispět tak ke zvýšení kvality života.

K výkonu jakékoliv delegované činnosti neodmyslitelně patří i kontrola. Ne jinak je tomu i u výkonu státní správy v Táboře. V průběhu roku 2016 zde proběhly celkem 4 kontroly krajského úřadu. Jednalo se o zjišťování správnosti postupů v oblastech: činnosti taxislužeb, matrik, vidimace a legalizace, krizového řízení a ochrany obyvatel, přenesené působnosti za 1. pololetí roku 2016. V případě taxislužeb bylo vše v pořádku a vyhodnocení kontroly obsahovalo pouze doporučení provádět průběžné kontroly tohoto úseku. Kontrola úseku krizového řízení shledala nedostatek v neúplném seznamu nezajištěných nezbytných dodávek – uložen datum nápravy. V rámci souhrnné kontroly se auditoři zaměřili na odbor životního prostředí. Výsledek byl opět bez závažnějších výhrad, bylo uloženo pouze několik doporučení v úseku ochrany přírody a krajiny a v oddělení ochrany ovzduší.¹⁵⁴

I přes těchto několik doporučení ke zlepšení procesů je kontrola *zástupci města vnímána negativně, jako neefektivní. Nejvíce se zde zaměřují na kontrolu správního řádu (legislativního hlediska procesů)*. Avšak autorku zaujala odpověď, která říká, že není dostatečně věnována pozornost kontrole výkonu státní správy, což je nejspíš myšleno na její reálné důsledky, jak již bylo zmíněno u obou předchozích zástupců měst, nejsou uspokojivé a praktické. Z výše uvedených skutečností lze usuzovat, že jsou i města, kterým by více kontrol nevadilo, avšak dle názoru autorky by musely tyto kontroly mít zejména praktický výstup.

¹⁵⁴Jihočeský kraj, 2017

5.4 Srovnání údajů vybraných obcí s rozšířenou působností

Sledované obce s rozšířenou působností mají mnoho společných ale i rozdílných znaků. Nelze všechny údaje srovnat v absolutních číslech, tudíž budou mnohá přepočítána na počet obyvatel správního obvodu v daném roce.

Každá obec zaujímá jinou geografickou polohu v rámci České republiky. Pacov je součástí Českomoravské vrchoviny, která v menší míře zasahuje také na území Tábora. Zde má vliv nížinný tvar krajiny v okolí řeky Lužnice. Uherský Brod je více vzdálen od těchto dvou sousedících správních území, rozprostírá se na úpatí Bílých Karpat. Pacov je nejmenším ze všech tří vybraných správních obvodů, ale vyznačuje se již zmíněnou sídlení rozdrobeností, jelikož na jednu obec připadá 9,7 km², kdežto u Uherského Brodu a Tábora jsou hodnoty podobné přibližně 12,5 km², což má za následek, např. vyšší náklady na meziměstskou dopravu, avšak na přenesenou působnost to nemá jako i ostatní výše zmíněné údaje žádný vliv.

V rámci správního historického srovnání nebyl Pacov před vznikem třetího typu obcí (ORP) nijak důležitým střediskem oblasti (centrem území byl správně i historicky nedaleký Pelhřimov). Naproti tomu velikostí svého správního obvodu střední Uherský Brod býval v první polovině 20. století okresním městem a i po tehdejších zrušení okresů byl jádrem oblasti, jelikož obyvatelé vzdálených obcí a samot měli do okresního města Uherské Hradiště příliš daleko. Avšak třetí vybraná obec Tábor byla okresním městem s okresním úřadem až do roku 2003, tudíž nezískala žádné nové pravomoci, spíše byly některé přeneseny na vyšší správní jednotku – kraj. I potom, co se Tábor zařadil spolu s dalšími 204 městy do kategorie obcí s rozšířenou působností, zůstal významným městem na jihu Čech. Uvedené skutečnosti jasně předestírají odlišnou správní historii vybraných obcí, která má za následek rozdílné názory a rozhodnutí představitelů měst, ale nevede k rozličnému přístupu k výkonu státní správy nebo jejímu financování. Zdá se, že obě menší města pracují s výkonem státní správy s větší pokorou a spíše hledají, jak si přizpůsobit omezení vyplývající ze zákonem daného procesu jednotlivých činností, co nejvíce svému úřadu, svým občanům a provádět sporné skutečnosti jenom na základě přesného výkladu zákona apod.

Co se týče jednotlivých demografických údajů, bude zde uvedeno jen několik vybraných. Vzhledem k velikosti a počtu obyvatel je zajímavé, že správní obvod Uherský Brod má vyšší hustotu zalidnění než Tábor. I když nejsou podmínky pro bydlení v okolí Slovenské státní hranice příliš příznivé, žije zde velký počet obyvatel

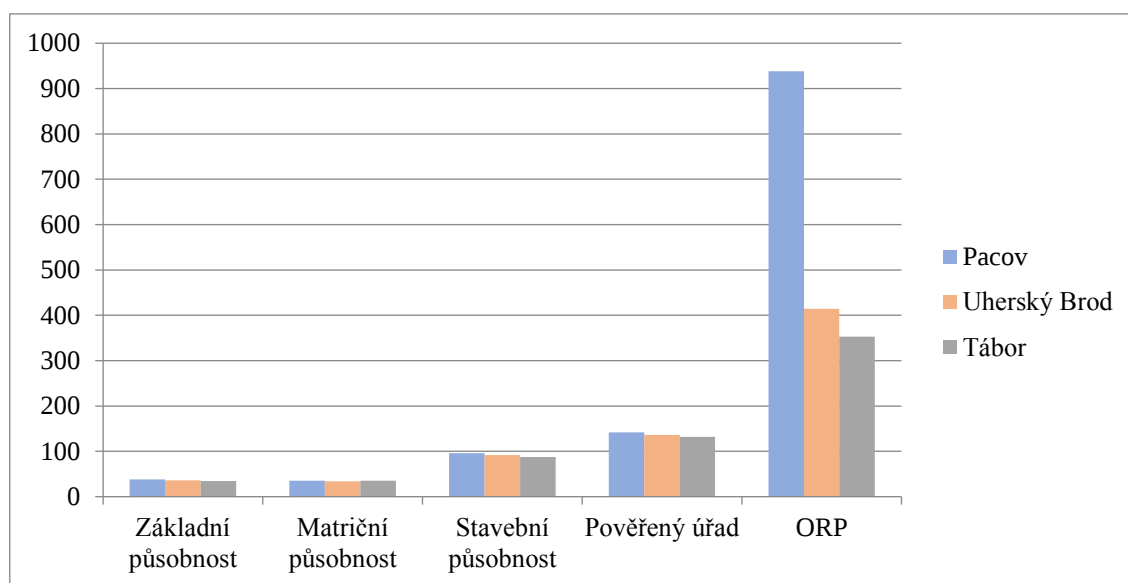
zejména z důvodu tradice a rodinného zázemí. Ze všech tří regionů se v posledních letech občané spíše odstěhovali, a to zejména do větších měst. Při srovnání indexu stáří se neobjevily žádné neobvyklé údaje, nejméně starým obyvatelstvem disponuje správní obvod Tábor, jen o málo starší je Uherský Brod a věkově výrazně nejstarší je obyvatelstvo v Pacově. Zde index stáří odráží potřebu investic do budování domů pro seniory a ostatních služeb pro zajištění kvalitního a klidného stáří více než v zbylých oblastech, i když i tam na tuto problematiku vynakládají velké peněžní sumy v rámci samostatné působnosti.

Náplň přenesené působnosti je ve všech sledovaných obcích stejná. Je dána zákonem, měnit se nemůže. Rozdíly lze najít pouze v náplni vykonávané samostatné působnosti. Každá obec se zaměřuje na své vlastní problémy a rozvojové cíle. K uskutečnění všech svěřených i vlastních úkolů zaměstnávají městské úřady pracovníky. V Pacově a v Uherském Brodě je téměř shodný podíl zaměstnanců vykonávajících přenesenou a samostatnou působnost, u Tábora se údaje mírně vyrovnávají, avšak ne zásadně. U všech sledovaných obcí tedy výrazně více pracovních úvazků vykonává státní správu. Rozdíl mezi městy mohl být způsoben rozsahem činností a objemem nakupovaných služeb v samostatné působnosti, a také zde lze zařadit hledisko dlouhodobých zkušeností a s tím související větší výkonnosti pracovníků v zajišťování činností státní správy u města Tábora. Výsledek většího počtu pracovníků zaměstnaných v rámci výkonu státní správy by mohl být dle autorky plošně rozšířen na všechny ORP. V přepočtu na 1000 obyvatel je nejvíce zaměstnáno úředníků v Pacově, dále v Uherském Brodě a nejméně v Táboře, což potvrzuje mnoho názorů i hypotézu této diplomové práce, že čím menší město, tím více pracovníků musí v sektoru zaměstnat (v přepočtu na počet obyvatel správního obvodu). Město Tábor na zajištění stejných činností zaměstnává méně pracovních úvazků. Hypotéza vychází ze zákonného předpokladu, že obce stejného typu musí vykonávat stejné činnosti státní správy, všechny odbory a agendy, bez ohledu na jejich velikost.

Srovnání se týká také financování přenesené působnosti, a to zejména příspěvku na přenesenou působnost. Vývoj jeho výše je téměř totožný u všech tří obcí, jelikož je závislý na aktuálním znění zákona o státním rozpočtu a prováděcí vyhlášce. V minulém desetiletí pokrýval příspěvek na přenesenou působnost její výdaje téměř zcela, po změně v roce 2010 přišel velký pokles a od té doby obce musí více dotovat výdaje na přenesenou působnost z jiných zdrojů. V rámci jednotlivých druhů působností jsou finanční prostředky nejvíce věnovány na rozšířenou působnost, jelikož se vždy jedná

o největší správní obvod pro nejvíce občanů. Zde lze pozorovat, že největší podíl této kategorie je v roce 2017 v Pacově, což je dáno jeho nejmenším obvodem s nejméně obyvateli v tomto srovnání. U kategorie obce s pověřeným obecním úřadem je naproti tomu Pacov na opačné straně srovnání, což vychází z předešlého tvrzení stejně jako i u ostatních typů působností.

Graf č. 17: Srovnání podílu jednotlivých částí příspěvku na výkon státní správy (v tis. Kč, v přepočtu na obyvatele správních obvodů)



Zdroj: MVCR, vlastní zpracování

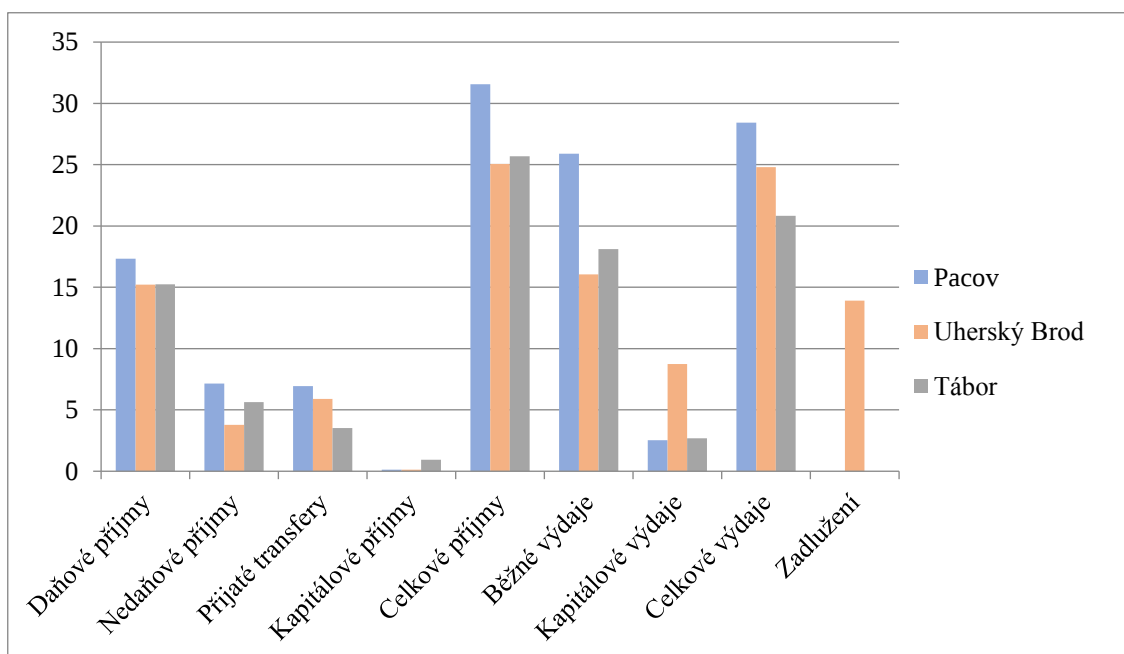
Příspěvek na opatrovnictví je významně odlišný u Pacova a srovnávaných měst. Obecně se jedná o částku 29 tis. Kč na jeden subjekt. V Pacově je evidován právě jeden subjekt, kdežto v Uherském Brodě 34 (což je na počet obyvatel nejvíce, a proto zaujímá největší podíl v příspěvku na přenesenou působnost ze srovnávaných obcí), v Táboře je evidováno 35 osob pod opatrovnictvím města.

Ve srovnání rozpočtů vybraných měst se autorka nejdříve zaměří na porovnání vývoje příjmů a výdajů, kdy u obcí Pacov a Uherský Brod byl zaznamenán největší pokles mezi léty 2011 a 2012 z důvodu změny rozpočtového určení daní, a naopak nejvíce rostly příjmy i výdaje mezi léty 2009 a 2010 v obcích Pacov a Tábor.

Struktura příjmů je víceméně stejná (rozdíl pouze ve velikostech podílů jednotlivých složek). Největším příjmem jsou daňové příjmy, dále nedaňové příjmy, přijaté transfery a konečně kapitálové příjmy. Jak lze pozorovat v grafu č. 18, v roce 2016 měla obec Pacov největší podíl daňových příjmů, nedaňových příjmů i přijatých

transferů ze všech tří obcí, poslední zmíněnou položku ovlivnily dotace na připravované nebo právě zahájené projekty a stavby. Kapitálové příjmy byly nejvyšší v Táboře, jelikož město v roce 2016 prodalo několik nemovitostí a pozemků. Největší celkové příjmy na obyvatele mělo město Pacov, které ale mělo také největší výdaje. Všechna salda rozpočtů za rok 2016 byla kladná, ale s velkými rozdíly – město Tábor 4 540 Kč/obyvatele a naproti tomu Uherský Brod pouze 235 Kč/obyvatele. Dluhová služba vykazovala největší odlišnosti, lze konstatovat, že momentálně je nejvíce zadluženo město Uherský Brod, díky rozsáhlým investicím do rekonstrukce a restrukturalizace města a spoluúčastí na dotacích. Hodnoty v grafu jsou přepočteny na jednoho obyvatele daného města.

Graf č. 18: Srovnání rozpočtů sledovaných měst za rok 2016 (v tis. Kč)



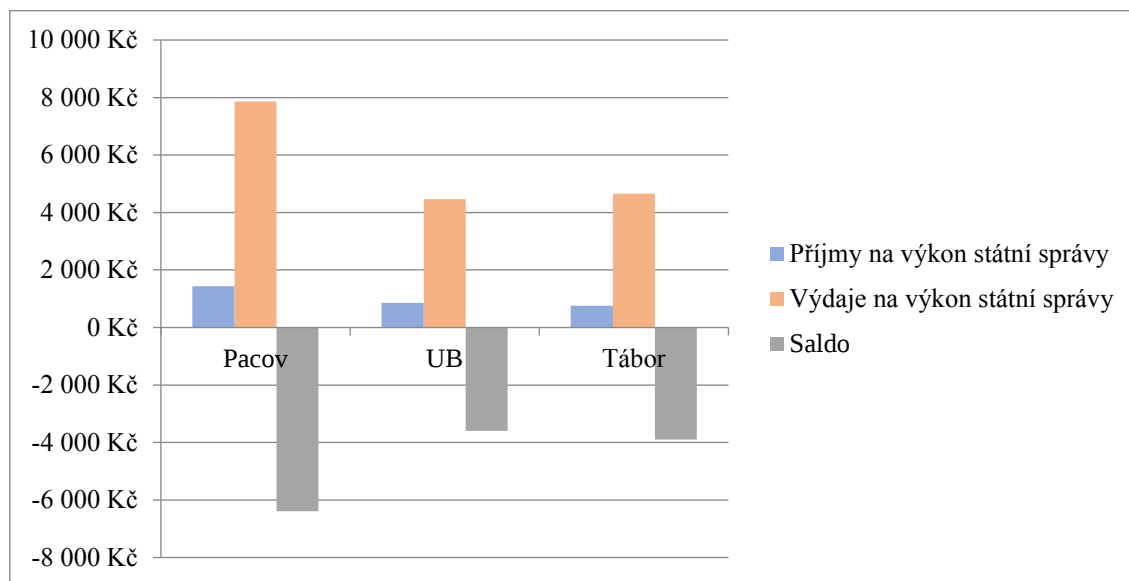
Zdroj: Rozpočty jednotlivých měst, vlastní zpracování

Srovnání rozpočtů tedy přineslo primát obci Pacov v největších příjmech i výdajích a obci Uherský Brod v největším zadlužení na obyvatele.

Na cíl práce má však největší vliv srovnání příjmů a výdajů vynaložených na výkon státní správy, což lze pozorovat v grafu č. 19. Zde lze vidět, že nejvyšší takové příjmy i výdaje má obec Pacov. Důvodem je rozdíl mezi nejmenším počtem obyvatel, ale největším počtem pracovníků zdejšího obecního úřadu, jak již bylo naznačeno výše. Všechny obce se potýkají se záporným saldem, doplácí tudíž výkon státní správy z jiných zdrojů. Míra krytí nákladů se pohybuje od 16-19 %, tento malý rozdíl může

vést k možnosti obecnějšího závěru, vztaženého na všechny ORP. Lze oprávněně vyvozovat, že financování přenesené působnosti je ze strany příjmů pouze na ni určených podhodnoceno u všech obcí. Údaje v grafu níže jsou přepočteny na jednoho obyvatele daného správního obvodu.

Graf č. 19: Srovnání příjmů, výdajů a salda na výkon státní správy v roce 2016 (v tis. Kč)



Zdroj: Rozpočty jednotlivých měst, vlastní zpracování

Srovnání obecných údajů nepřineslo žádný překvapivý závěr. Demografické rozdíly obcí vycházejí z jejich odlišných geografických poloh a dostupností či spojení do většího města. Ekonomické údaje kopírují zavedené tradice a přírodní podmínky dané lokality. Pokud se hodnoty některé ze sledovaných obcí více lišily od republikových průměrů, zasáhlo její zastupitelstvo v rámci samostatné působnosti zvýšenou finanční podporou daného odvětví v příštím období.

Rozpočty se lišily významně v ohledu výše dluhu, avšak struktura je podle očekávání podobná. Lze pozorovat závislost příjmů na RUD, která je vysoká. Přebytkové saldo všech zmíněných rozpočtů potvrdilo trend zmíněný v závěrečném účtu územních rozpočtů v teoretické části.

Financování přenesené působnosti přineslo naopak překvapivý výsledek, a to je výrazné podfinancování ze strany státního rozpočtu. Jednotlivé rozpočty vybraných a téměř jistě všech ostatních ORP, získávají příjmy vyčleněné pouze na financování přenesené působnosti v objemu necelých 20 % velikosti výdajů na dané činnosti. Zbylé

náklady musí obce hradit z jiných příjmů. Nelze však opomenout fakt, že příspěvek na výkon státní správy je pouze „příspěvkem“, tudíž se předpokládá, že jeho velikost nebude na výdaje stačit. Autorka však souhlasí se zástupci obcí, že míra krytí je velmi nízká a bylo by třeba údaje řádně analyzovat a upravit metodiku výpočtu příspěvku nebo sestavení sdílených daní.

Zástupci obcí hodnotili v dotazníku vyjma již zmíněných témat také decentralizaci veřejné správy z obecného hlediska. Autorku práce zajímal jejich názor na zavedenou organizaci veřejné správy v ČR. Všechna města hodnotila decentralizaci jako dostatečnou a příznivou pro rozvoj jejich obce a pro občany, přesto vidí problémy jednak v nedostatečné technologické infrastruktuře a personálním zázemí nejmenších obcí či v současnosti sílící pocit centralizace, což jsou poznatky, které provázejí problémy struktury veřejné správy od jejího vzniku. Nejmenší obce „doplácejí“ na povinnost zajistit určitý počet služeb menším počtem pracovníků než větší města. Tajemník Uherského Brodu uvedl, že se některé agendy přesouvají postupem času spíše na obce III. typu, právě s vysvětlením, že menší obce nemají dostatečné personální zázemí. Kde je tedy hranice efektivity v zajišťování příslušných činností přenesené působnosti u jednotlivých druhů obcí?

Pokud by převod činností na vyšší typ obce měl pokračovat, mohlo by to dle názoru autorky v absolutním případě znamenat vrácení k systému veřejné správy před její reformou v roce na začátku tisíciletí, což jistě není žádoucí. Zástupce města Tábora vidí největší problém ve zrušení okresních úřadů. V souhrnu těchto poznatků je evidentní, že města, která reformou získala více pravomocí (v této práci obě menší města), by svoji pozici neměnila. Odlišná situace v Táboře odhaluje stále složitě přijímanou změnu systému decentralizované veřejné správy. Navazující téma legislativní zátěže jen podtrhuje a dokresluje veškeré nesnáze ve výkonu státní správy v obcích. Všichni zástupci měst se shodli na tom, že legislativa je složitá, komplikovaná, omezující a často si odporující. Zde se odrazil problém českého legislativního procesu, kdy je vydáváno velké množství novel zákonných předpisů, které není jednoduché začlenit do již zavedeného systému. Zastupitelé většinou nemají právní vzdělání, což zpomaluje celý proces. Autorka však vidí problém spíše na straně zákonodárců. Zde by měl více fungovat proces vydávání zákonů bez současného přemýšlení nad novelou dané právní normy, což by mohla odstranit těsnější spolupráce zákonodárců se zástupci měst a obcí, kooperativní přístup při vzniku legislativy.

Závěr

Financování přenesené působnosti vychází v ČR ze složeného systému veřejné správy. Na obce je přesunuta část výkonu státní správy, aby se dostala blíže k občanům. Dle rozsahu přenesené působnosti jsou obce rozděleny do tří stupňů. Všechny obce tedy musí vykonávat činnosti samosprávy i státní správy, kde se však dostávají na hranice svých personálních, finančních i materiálních možností. Z toho vznikl názor, aby byly kompetence obcí základního typu převedeny na příslušné ORP či obce s pověřeným obecním úřadem, což by dle autorky práce ale vedlo k mnohým legislativním změnám a možnému nárůstu finančních nákladů. Jak lze pozorovat z praxe, zatím nastaly jen malé změny a tento problém stále přetrvává, a to z mnoha důvodů. Jednalo by se o velmi složitý a dlouhý legislativní proces s nejistou politickou podporou této případné reformy, nehledě na již zaužívanou strukturu veřejné správy, na kterou jsou zvyklí občané i zastupitelé a jsou na ni navázány mnohé další instituce a organizace. V samostatné působnosti obecně omezuje a komplikuje pracovní výkon zastupitelů množství a nejasný výklad některých vydávaných zákonů a ostatních právních předpisů. Zde zástupci měst volají po zjednodušení legislativních norem a snížení počtu novel jednotlivých zákonů. Z dotazníku vyplývá, že obce mají málo právníků anebo jsou zastupitelé málo právně vzdělaní, aby mohli tuto absenci nahradit. V rámci legislativy je k zamyšlení také otázka užší spolupráce zástupců centrálních institucí a zastupitelů obcí, popřípadě Svazu měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv, které by pomohlo ke snadnějšímu zavádění právních norem do praxe a mohlo by více reagovat na aktuální problémy sídel v ČR.

Z provedené analýzy financování výkonu státní správy vyplynulo, že příjmy na přenesenou působnost jsou ze strany státu a vazeb ze státního rozpočtu výrazně podhodnoceny u všech tří obcí. Byla tedy potvrzena hypotéza z úvodu práce, která předpokládala, že výdaje budou převyšovat příjmy. Míra krytí nákladů však byla z pohledu autorky překvapivě nízká – 20 %, i když autorka očekávala snížení výsledků analýzy VŠE z roku 2009. Rozdíl míry krytí nákladů u ORP vycházející z údajů této práce a zmíněné analýzy VŠE z roku 2009 se pohybuje přes 80 %, což je velmi významný rozdíl. Dle zjištěných výsledků obce tak musí z podstatné části výkon státní správy „dotovat“ z jiných zdrojů zejména z daňových příjmů, které jsou nejobjemnějším příjmem u všech sledovaných obcí, na což dále navazuje otázka podoby RUD. Hlavní cíl práce, zhodnocení financování přenesené působnosti, lze tedy

posoudit jako nedostatečné ze strany příjmů pouze na ni určených. Všechny sledované obce však sestavují své rozpočty natolik kvalitně, že bez větších problémů alokují další finanční prostředky na výkon delegované státní správy bez negativních dopadů na financování projektů samostatné působnosti. V minulosti však mohly tyto náklady také přispívat na výši zadlužení obce. Výsledky analýzy nákladů přenesené působnosti však narážejí na problém identifikace výdajů přímo spojených s výkonem státní správy a jejich srovnáním. Jedna ze sledovaných obcí sice tyto náklady zjišťuje, údaje jsou však pro práci nepoužitelné, protože je nelze srovnat s ostatními obcemi. Vzorem pro výpočet hledaných nákladů se staly položky identifikované v analýze financování výkonu státní správy provedené v roce 2007. I při řešení této analýzy se však v této otázce objevil problém, a to v rámci oceňování majetku a jeho údržby či oprav. Otazníkem bylo kolik procent výdajů na opravy a údržbu lze přiřadit k výkonu samosprávy a kolik k výkonu státní správy, tudíž v této analýze ani v této práci nebyla tato položka nákladů zahrnuta. Vybrané výdaje tak byly přepočteny dle počtu pracovních úvazků vykonávajících státní správu, které zaznamenávají všechny obce. Bylo zjištěno, že krytí nákladů přenesené působnosti je tedy méně než 20 % a i když by autorka podpořila zvýšení souvisejících příjmů, nesouhlasí s názorem mnoha obcí, že by mělo být krytí 100%. Z výkonu státní správy mají obce i jiný než peněžní užitek, a pokud by stát měl platit obcím celý obnos, mohl by si tuto agendu zajišťovat sám, a tím by se vše vrátilo do doby před reformou veřejné správy.

V diplomové práci je často také zmiňováno RUD, jelikož příjmy z něj vyplývající se nejvíce podílí právě na doplatku výdajů na výkon státní správy v obcích. Diskuze o sdílených daních jsou stále živé a objevují se na politické scéně v závislosti na politickém cyklu, což demonstruje i fakt, že byla právě prezidentem státu podepsána novela zákona o RUD, která zvyšuje podíl na DPH o 2,18 %. Stále je zde také problém, co všechno by mělo patřit do sdílených daní, zda by případně příspěvek na výkon státní správy neměl být jejich součástí a změnit se tak z dotace na daňový příjem, se kterým lze jednodušeji manipulovat. Úskalí této změny však tkví v tom, že příspěvek na výkon státní správy má být celý určen pouze na její financování, proto je dotací, a ne součástí sdílených daní, kde by mohly být tyto finanční prostředky využity i na jiné činnosti. Tato práce však podrobnou analýzu RUD neobsahuje, neboť to není jejím cílem.

Na konci každé subkapitoly jednotlivé obce je zmíněna kontrola přenesené působnosti. Autorka práce shledala největší problém v její nejednotnosti. Jak již bylo zmíněno, různé kontroly monitorují to samé, avšak bez větší komplexnosti. Je pravdou,

že chybí odborníci. Samozřejmě není v silách jednotlivých ministerstev a krajů kontrolovat všechny činnosti samosprávy a výkonu státní správy. V ČR však existuje Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“), na který by se kontroly obou působností mohly převést. Ministerstva a kraje by dotčené pracovníky uvolnily ve prospěch úřadu, avšak vzhledem k počtu obcí by to zřejmě nestačilo. Dalším úskalím je také fakt, že NKÚ nemá tuto pravomoc danou zákonem. Výhodou této změny by však mohl být komplexnější pohled z hlediska navazujících činností. Nebylo by také sporu o nezávislosti kontrolovaného a kontrolujícího subjektu.

Zdroje pro výsledky této práce se opírají převážně o obecní rozpočty, závěrečné účty a údaje pocházející z rozhodnutí obcí sledovat nebo nesledovat odděleně příjmy a výdaje samostatné a přenesené působnosti. Problémy analýzy dat pocházejících ze zmiňovaných povinně zveřejňovaných dokumentů tví v jejich absolutní nejednotnosti. Každý ze sledovaných subjektů zveřejňuje tyto finanční dokumenty v jiné podobě. Například v Uherském Brodě lze v rozklikávacím rozpočtu najít několik let zpětně všechny údaje rozdělené jmenovitě a velmi podrobně dle druhového členění, avšak z jejich závěrečného účtu se téměř žádné informace vyčíst nedají, jedná se pouze o srovnání údajů z minulého období bez hlubšího popsání výdajů. Pro lepší transparentnost by autorka doporučila vytvoření jednotné metodiky podoby zveřejňovaných obecních rozpočtů, závěrečných účtů apod. Občané by se tím pádem jednodušeji vyznali ve financování obce. Také ne všichni zastupitelé, kteří o financování obce rozhodují, jsou vzdělanými ekonomy, tudíž by určitá jednotnost a strukturovanost mohla pomoci předejít zdoluhavému schvalovacímu procesu, což by také přispělo k zvýšení transparentnosti a snížení možné korupce.

Vyjma číselných údajů byly zjišťovány také názory zastupitelů a okolnosti výkonu státní správy v praxi. Odpovědi slouží převážně k potvrzení nebo vyloučení závěrů v teoretické části a k dokreslení situací týkajících se legislativní náročnosti, kontrol přenesené působnosti, rozpočtů či financování přenesené působnosti v praktické části. Informace vycházející z dotazníku vybraných obcí doplácí na zvolený malý vzorek obcí. Nebyla analyzována data větších ORP, která by nejvíce mohla zjištěné údaje pozměnit. Autorka se sice snažila vybrat ORP s rozdílnou velikostí správního obvodu, avšak pro potvrzení závěrů by bylo vhodné sledovat více podobně velkých ORP. Pro další zkoumání by bylo třeba oslovit celou skupinu těchto obcí, čímž by se docílilo dostatečné objektivnosti, jelikož je v dotaznících znát subjektivní názor jednotlivých respondentů, což závěry práce může zkreslovat. Při použití otevřených

otázek autorka narazila na úskalí širší odpovědi respondentů. Dále také našla problém ve formulaci některých otázek, jelikož nebyly příliš konkrétní nebo správně nasměrovány k zamýšlené odpovědi.

Závěry práce mohou být podkladem a možnou motivací pro centrální instituce se zabývat myšlenkou financování přenesené působnosti společně se zástupci obcí a dojít tak k vytvoření metodiky financování výkonu státní správy vycházející více z praxe. Vyjma centrálních institucí by mohly mít zájem na tématu této práce Svaz měst a obcí ČR či Sdružení místních samospráv. Autorka se domnívá, že tato otázka se řešit na zákonodárné úrovni aktuálně nebude, jelikož nejdříve by bylo vhodné věnovat se nové analýze současného stavu financování výkonu státní správy u všech typů obcí, s ohledem na co nejpočetnější vzorek obcí. Pokud nebude ani velmi potřebná analýza ke změně metodiky v centru zájmu alespoň části poslanců, autorka doporučuje zaměřit se na jednotnost zveřejňovaných dokumentů souvisejících s hospodařením obcí.

Seznam zkratek

CAF = model kvality – „Společný hodnotící rámec“

ČR = Česká republika

ČSÚ = Český statistický úřad

DPFO = daň z příjmu fyzických osob

DPH = daň z přidané hodnoty

DSO = dobrovolný svazek obcí

EU = Evropská unie

MFČR = Ministerstvo financí ČR

MMR = Ministerstvo pro místní rozvoj

MVČR = Ministerstvo vnitra ČR

MZe = Ministerstvo zemědělství

NKÚ = Národní kontrolní úřad

ORP = obec s rozšířenou působností

PS = Poslanecká sněmovna

ROP = regionální operační program

RS = region soudržnosti

RUD = rozpočtové určení daní

SFRB = státní fond rozvoje bydlení

SFŽP = státní fond životního prostředí

ÚSC = územně samosprávné celky

Seznam použité literatury a pramenů

Použitá literatura:

BAILEY, S. J. *Local government economics: principles and practice*. Houndmills: Macmillan, 1999. xiii, 359 s. ISBN 0-333-66907-X.

BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2013. 329 s. ISBN 978-80-7478-045-5.)

BRYSON, Phillip J. a CORNIA, Gary C. *The economics of centralism and local autonomy: fiscal decentralization in the Czech and Slovak Republics*. New York: PalgraveMacmillan, 2010. xii, 292 s. ISBN 978-0-230-10429-7.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

HORNÍK, Jan a KUŠ, Petr. *Územní samospráva přehledně a v příkladech*. Vydání: první. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. 123 stran. Skripta. ISBN 978-80-86976-34-1.

KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a PEKOVÁ, Jitka. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. Vyd. 1. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2012. 297 s. ISBN 978-80-7357-910-4.

KALA, Tomáš a LACINA, Karel. *Management pro řešení disparit: moderní manažerské přístupy ve státní správě a samosprávě*. Vyd. 1. Hradec Králové: Gaudeamus, 2009. 79 s. ISBN 978-80-7435-034-4.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2010. xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Politické aspekty financování českých měst*. Vydání první. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2015. 192 stran. ISBN 978-80-246-2744-1.

OCHRANA, František – PŮČEK, Milan. Podstata problému smartadministration. In: *Chytrá veřejná správa : kohezní politika*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2009, s. 7-13. ISBN 978-80-86616-27-4.

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2011. 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Vydání: páté aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. 155 stran. Skripta. ISBN 978-80-86976-35-8.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: GradaPublishing, 2015. 280 stran. Finance. Finance pro praxi. ISBN 978-80-247-5608-0.

PŮČEK, Milan. *Udržitelné finanční řízení obcí a regionů*. Vyd. 1. Praha: Národní síť Zdravých měst České republiky, 2015. 140 s. ISBN 978-80-906033-0-1.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. 3rd ed. New York: W.W. Norton, 2000. xxiii, 823 s. ISBN 0-393-96651-8.

SVOBODA, Karel et al. *Územní samospráva a státní správa: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech: s výkladem*. Praha: Eurounion, 2000. 369 s. ISBN 80-85858-90-8.

VÍTKOVÁ, Petra. *Rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků: praktická příručka*. 1. vydání. [Ostrava]: EconomPress, 2016. 85 stran. ISBN 978-80-905065-8-9.

Použité dokumenty:

Jihočeský kraj (2017). *Souhrnný plán kontrol KÚ JK v rámci přenesené působnosti na 1. Pololetí 2017*. [online]. [cit. 2017-04-15]. Dostupné z: http://www.kraj-jihocesky.cz/2047/kontrola_provedena_ku_v_ramci_vykonu_prenesene_pusobnosti.htm

Kraj Vysočina (2016). *Plán kontrol Krajského úřadu Kraje Vysočina na 1. Pololetí roku 2017 na úseku výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí*. [online]. [cit. 2017-04-15]. Dostupné z: <http://www.kr-vysocina.cz/plan-a-vyhodnoceni-kontrol-krajskeho-uradu-kraje-vysocina/ds-302755/archiv=0>

Ministerstvo financí (2016). *Státní rozpočet 2016 v kostce*. [online]. [cit. 2017-06-20]. Dostupné z: www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak_2016_Statni-rozpocet-v-kostce.pdf

Ministerstvo financí (2017). *Státní závěrečný účet územních rozpočtů 2015*. [online]. [cit. 2017-06-20]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu/2015/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu-28279>.

Ministerstvo vnitra (2005). *Nová metodika výpočtu příspěvku na výkon státní správy pro obce v jednotlivých krajích*. [online]. [cit. 2017-02-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-veg-priloha2-pdf>

Ministerstvo vnitra (2009). Kadečka, S., Rigel F. *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Brno 2009. [online]. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx

Ministerstvo vnitra (2014). *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků*. Praha 2014. [online]. [cit. 2017-04-15]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-ke-kontrole-a-dozoru-usc-pdf.aspx

Ministerstvo vnitra (2017). *Přehled základních právních předpisů upravujících působnost Ministerstva vnitra*. [online]. [cit. 2017-05-02]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prehled-zakladnich-pravnich-predpisu-upravujicich-pusobnost-ministerstva-vnitra.aspx>

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (2016). *Výsledky kontrol ODK za rok 2015*. Praha 2016. [online]. [cit. 2017-04-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/vysledky-kontrol-provedenych-odk-za-rok-2015-informace-podle-26-zakona-c-252-2012-sb-o-kontrole-kontrolni-rad.aspx>

Vláda ČR (2001). *Usnesení Vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270+P*. [online]. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: https://albatros.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB

VŠE (2009). *Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD*. Praha 2009. [online]. [cit. 2017-03-12]. Dostupné z: <http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/01/Zprava-pro-MF-CR.pdf>

Zlínský kraj. *Plán kontrol výkonu přenesené působnosti obcí na rok 2017*. [online]. [cit. 2017-04-15]. Dostupné z: <https://www.kr-zlinsky.cz/plan-kontrol-vykonu-prenesene-pusobnosti-obci-cl-2641.html>

Použité internetové zdroje:

BagarováGrzywa, M. *Dohled nad hospodařením*. In: Moderní obec 2002. [online]. [cit. 2017-04-16]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/dohled-nad-hospodarenim/>

ČSÚ. *Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí*. [online]. [cit. 2017-02-08]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/50418271/32019916003.pdf/249c7530-a72e-435e-8e10-5508cafbaa04?version=1.2>

ČSÚ (2003). *Administrativní mapa ČR podle územní struktury k 1. 1. 2003*. [online]. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20536792/5303m01.jpg/9354df06-e6a1-4f0d-a588-e3a39f830a4f?version=1.0&t=1418403552480>

ČSÚ (2003). *Administrativní mapa správního obvodu Uherský Brod*. [online]. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11284/17887077/7208m01.jpg/6a223074-6d76-4f71-8e8a-812e3ea80?version=1.0&t=1413532944009>

ČSÚ (2013). *Charakteristika SO ORP Pacov*. [online]. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/xj/charakteristika_so_orp_pacov

ČSÚ (2014). *Charakteristika SO ORP Uherský Brod*. [online]. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/xz/charakteristika_so_orp_uhersky_brod

ČSÚ (2016). *Počet obyvatel v Jihočeském kraji podle obcí k 31.12.2015*. [online]. [cit. 2017-02-12]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11256/17878992/obce_31_12_15_jhc.pdf/a00cac8e-d668-404e-8c11-13e210f54b9d?version=1.1

ČSÚ (2016). *SO ORP Pacov*. [online]. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11268/17914593/ORP6109.png/72392670-68cc-4471-8924-e7a9209e0f3c?version=1.1&t=1485262479868>

ČSÚ (2016). *Vybrané ukazatele za správní obvod Pacov v letech 2001-2015*. [online]. [cit. 2017-02-20]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11268/26955120/636109.pdf/1eec624a-5bb9-4604-9de5-37d909b5979c?version=1.7>

ČSÚ (2016). *Vybrané ukazatele za správní obvod Tábor v letech 2001-2015*. [online]. [cit. 2017-02-20]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11256/34995532/313112.pdf/d53c6368-2487-4504-8159-4d05b0ad00a2?version=1.7>

ČSÚ (2016). *Vybrané ukazatele za správní obvod Uherský Brod v letech 2001-2014*. [online]. [cit. 2017-02-20]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11284/17861307/727208.pdf/2966388a-b253-4d66-98e8-60774dbd729e?version=1.6>

Elektronický digitální povodňový portál. *SO ORP Uherský Brod, Charakteristika zájmového území 2017*. [online]. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: https://www.edpp.cz/orpubr_charakteristika-zajmoveho-uzemi/

Knapová A. *Zastupitelé schválili rozpočet města pro tento rok*. In: Pelhřimovský deník 2011. [online]. [cit. 2017-05-02]. Dostupné z: http://pelhrimovsky.denik.cz/zpravy_region/20110330_rozpocet_pacov.html

Kraj Vysočina (2013). *Profil Kraje Vysočina*. [online]. [cit. 2017-03-12]. Dostupné z: https://www.kr-vysocina.cz/assets/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4054823

Matej, M. *Aktuální otázky financování obcí 2017*. [online]. [cit. 2017-03-12]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727596>

Ministerstvo financí (2014-2017). Monitor. *Město Pacov*. [online]. [cit. 2017-04-28]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2016/obce/detail/00248789#prehled>

Ministerstvo financí (2014-2017). Monitor. *Město Tábor*. [online]. [cit. 2017-04-28]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2016/obce/detail/00253014#rozpocetova-odpovednost-aktualni>

Ministerstvo financí (2014-2017). Monitor. *Město Uherský Brod*. [online]. [cit. 2017-04-28]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2016/obce/detail/00291463?hodnoty=obyv>

Ministerstvo financí (2016). *Rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti*. [online]. [cit. 2017-05-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116145>

Ministerstvo financí (2016). *Zadluženost územních rozpočtů 2015*. [online]. [cit. 2017-06-20]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2015/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-26255>

Ministerstvo vnitra (2015). *Státní závěrečný účet územních rozpočtů 2010*. [online]. [cit. 2017-06-04]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu/2010/szu-uzemnich-rozpocetu-2010-21887>

Ministerstvo vnitra (2016). *Příspěvek na výkon státní správy*. [online]. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

Ministerstvo vnitra (2016). *Informace k financování veřejného opatrovnictví pro obce v roce 2017*. [online]. [cit. 2017-07-15]. Dostupné z: www.mvcr.cz/.../informace-k-financovani-verejneho-opatrovnictvi-pro-obce-v-roce-...

Ministerstvo vnitra (2017). *Příspěvek na výkon státní správy pro rok 2017*. [online]. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2017.aspx>

Peterová, H. *Rozpočet a závěrečný účet – tvorba, zveřejnění, třídění a změny*. In: Deník veřejné správy 2012. [online]. [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6544273>

Rozpočet obce (2006-2013). *Pacov*. [online]. [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz/seznam-obci/548511-pacov/timeline>

Rozpočet obce (2006-2013). *Tábor*. [online]. [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz/seznam-obci/552046-tabor/timeline>

Rozpočet obce (2006-2013). *Uherský Brod*. [online]. [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz/seznam-obci/592731-uhersky-brod/timeline>

Tesař, L. *17 let života s rozpočtovým určením daní*. In: Deník veřejné správy 2017. [online]. [cit. 2017-06-21]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6728622>

Ústav územního rozvoje (2011). *Územně správní rozdělení České republiky k 1. 1. 2003*. [online]. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: <https://www.uur.cz/default.asp?ID=1152>

Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR (2012). *Benchmarkingová iniciativa*. [online]. [cit. 2017-07-17]. Dostupné z: <http://www.vcvscr.cz/homepage/staticka?url=benchmarkingova-iniciativa>

Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí. In: Deník veřejné správy 2016. [online]. [cit. 2017-05-25]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727354>

Internetové stránky měst: Pacov, Tábor, Uherský Brod

Legislativa

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva financí č. 5/2014 Sb. o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva financí č. 272/2016 Sb. o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů

Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva financí č. 367/2015 Sb. o finančním vypořádání

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon České národní rady č. 388/1992 Sb. o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů

Plné znění všech právních norem dostupné z www.zakonyprolidi.cz

Seznam tabulek, grafů a obrázků

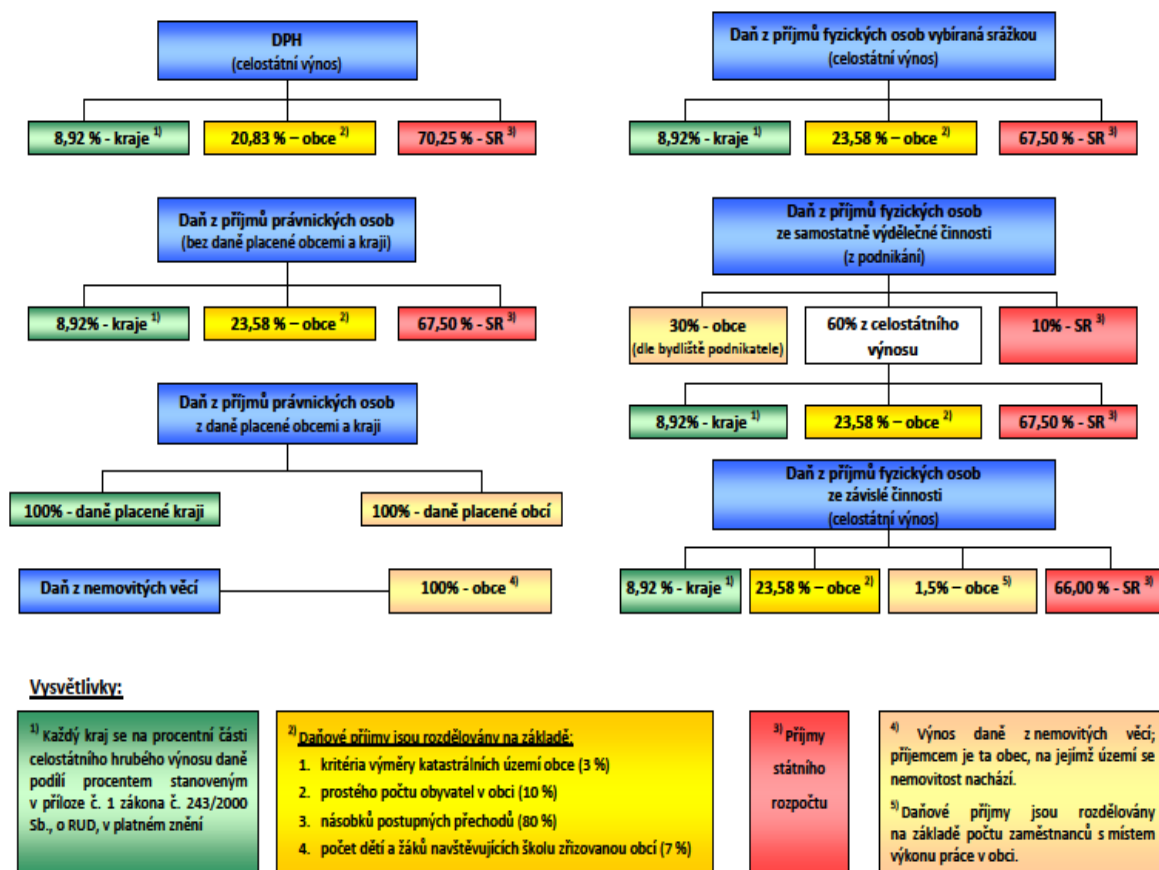
Obrázek č. 1: Mapa obcí s rozšířenou působností v ČR.....	16
Obrázek č. 2: Mapa geografické polohy vybraných obcí s rozšířenou působností.....	45
Obrázek č. 3: Mapa ORP Pacov.....	46
Obrázek č. 4: Mapa ORP UB.....	59
Obrázek č. 5: Mapa ORP Tábor.....	73
Graf č. 1: Struktura daňových příjmů obcí na rok 2017.....	28
Graf č. 2: Podíly jednotlivých příjmů obcí v letech 2015 až 2017.....	34
Graf č. 3: Podíly jednotlivých výdajů obcí v letech 2015 až 2017.....	35
Graf č. 4: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy v letech 2006-2017 (v tis. Kč).....	42
Graf č. 5: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost města Pacov.....	50
Graf č. 6: Podíl jednotlivých působností na příspěvku, v roce 2017.....	51
Graf č. 7: Vývoj rozpočtu obce Pacov mezi léty 2006-2016 (v tis. Kč).....	52
Graf č. 8: Struktura příjmů rozpočtu města Pacov v roce 2016.....	54
Graf č. 9: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost města Uherský Brod.....	63
Graf č. 10: Struktura příspěvku na přenesenou působnost města Uherský Brod v roce 2017.....	64
Graf č. 11: Vývoj rozpočtu obce Uherský Brod mezi léty 2006-2016 (v tis. Kč).....	65
Graf č. 12: Struktura příjmů rozpočtu města Uherský Brod v roce 2016.....	67
Graf č. 13: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost ve městě Tábor.....	76
Graf č. 14: Struktura příspěvku na přenesenou působnost města Tábor v roce 2017....	77
Graf č. 15: Vývoj rozpočtu obce Tábor mezi léty 2006-2016 (v tis. Kč).....	79
Graf č. 16: Struktura příjmů města Tábor v roce 2016.....	80
Graf č. 17: Srovnání podílu jednotlivých částí příspěvku na výkon státní správy (v tis. Kč, v přepočtu na obyvatele správních obvodů).....	87
Graf č. 18: Srovnání rozpočtů sledovaných měst za rok 2016 (v tis. Kč).....	88
Graf č. 19: Srovnání příjmů, výdajů a salda na výkon státní správy v roce 2016 (v tis. Kč).....	89
Tabulka č. 1: Bilance příjmů a výdajů za obce a DSO v roce 2015 (v mil. Kč).....	32
Tabulka č. 2: Struktura příjmů a výdajů obecních rozpočtů v letech 2016 a 2017 (v mil. Kč).....	33

Tabulka č. 3: Míra krytí dle správních rolí obcí v jednotlivých letech (v %)	41
Tabulka č. 4: Demografické údaje ORP Pacov v období 2001-2014	47
Tabulka č. 5: Počet pracovních úvazků obecního úřadu v roce 2016	49
Tabulka č. 6: Struktura příspěvku na přenesenou působnost v letech 2016 a 2017 (v tis. Kč)	50
Tabulka č. 8: Rozpočet města Pacov za rok 2016 (v tis. Kč)	53
Tabulka č. 9: Příjmy na výkon státní správy (v tis. Kč)	56
Tabulka č. 10: Výdaje na výkon státní správy (v tis. Kč)	56
Tabulka č. 11: Demografické údaje ORP Uherský Brod v období 2001-2014	60
Tabulka č. 12: Počet pracovních úvazků městského úřadu	62
Tabulka č. 13: Struktura příspěvku na přenesenou působnost v letech 2016 a 2017 (v tis. Kč)	63
Tabulka č. 14: Rozpočet města Uherský Brod za rok 2016 (v tis. Kč)	66
Tabulka č. 15: Příjmy na výkon státní správy (v tis. Kč)	68
Tabulka č. 16: Výdaje na výkon státní správy (v tis. Kč)	68
Tabulka č. 17: Demografické údaje ORP Tábor v období 2001-2014	74
Tabulka č. 18: Počet pracovních úvazků městského úřadu	76
Tabulka č. 19: Struktura příspěvku na přenesenou působnost v letech 2016 a 2017 (v tis. Kč)	77
Tabulka č. 20: Rozpočet města Tábor za rok 2016 (v tis. Kč)	79
Tabulka č. 21: Příjmy na výkon státní správy (v tis. Kč)	82
Tabulka č. 22: Výdaje na výkon státní správy (v tis. Kč)	83

Přílohy

Příloha č. 1: Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v roce 2016

Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v roce 2016 (bez SFDI, poplatků a pokut)



Příloha č. 2: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost města Pacov mezi léty 2006-2017

	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Výše příspěvku	12596973	13252150	13580434	10875490	10849100	10834800	10815991	10949600	11729471

Příloha č. 3: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost města Uherský Brod mezi léty 2006-2017

	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Výše příspěvku	34862264	39858500	37758424	30539010	30373400	30308400	30201523	30505900	33074668

Příloha č. 4: Vývoj výše příspěvku na přenesenou působnost města Tábor mezi léty 2006-2017

	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Výše příspěvku	45685511	48177768	49522837	40088043	40013700	40005000	39967273	40618000	43590859

Příloha č. 5: Vývoj rozpočtu města Pacov v letech 2006-2016, v tis. Kč.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Příjmy	132933	153715	178394	166776	206557	207135	137681	126997	151026	155035	153723
Výdaje	130034	159433	178750	197397	197711	226335	123859	116068	136312	171933	138551
Saldo	2899	-5718	-356	30621	8866	-19200	13822	10929	14714	-16898	15172

Příloha č. 6: Vývoj rozpočtu města Uherský Brod v letech 2006-2016, v tis. Kč

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Příjmy	390225	502852	555621	559062	589897	586300	319125	332319	347404	444630	415499
Výdaje	395126	485601	542296	580065	629442	670128	320189	320169	384316	407769	411604
Saldo	-4901	17251	13325	-21003	-39545	-83828	-1064	12150	-36912	36861	3895

Příloha č. 7: Vývoj rozpočtu města Tábor v letech 2006-2016, v tis. Kč.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Příjmy	941447	924098	1034818	1063622	1311812	1114124	941644	1006478	1077343	851081	874375
Výdaje	934807	903644	915056	1277967	1030771	1020121	878397	953870	1160719	790910	717786
Saldo	6640	20454	119762	-214345	281041	94003	63247	52608	-83376	60171	156589

Otázky k diplomové práci:

Financování přenesené působnosti v obcích s rozšířenou působností

Autor: Bc. Alice Čaníková

1. Myslíte si, že je státní správa dostatečně decentralizovaná? (že je dostatečně blízko k občanům?)
 - 1.1. V čem shledáváte problém?
2. Myslíte si, že je státní správa rozdělena mezi různé stupně obcí spravedlivě?
3. Je legislativní rámec podpůrným článkem výkonu státní správy nebo ji omezuje?
4. Jak vnímáte přehlednost/nepřehlednost legislativních norem?
5. Kolik kontrol na agendu v rámci přenesené působnosti máte ročně?
6. Myslíte si, že počet kontrol ať už přenesené nebo samostatné působnosti je dostatečný?
7. Je dle Vašeho názoru dostatečně věnována pozornost kontrole výkonů státní správy?
8. Jsou kontroly pro Vás důležitým zdrojem zvyšování efektivnosti procesů?
9. Na jaký druh procesů se v souhrnu kontroly nejvíce zaměřují?
10. Jaké kontroly u Vás proběhly v minulém roce?
11. Jakou používáte metodu rozpočtového plánování (rozpočtování cílové, programové, výkonové, na základě výsledků, na základě nulové báze)? A proč?
12. Myslíte si, že je rozpočet Vaší obce sestaven efektivně?
13. Mění se u Vás rozpočet obce často?
 - 13.1. Z jakého důvodu nejčastěji?
14. Kolik a jaké (na co je používáte) jsou zřízeny ve Vaší obci mimorozpočtové fondy?
15. Myslíte si, že je zadluženost Vaší obce přijatelná?
 - 15.1. Z jakého důvodu vznikla?
 - 15.2. Jak pracujete na snížení dluhu?
 - 15.3. Myslíte si, že zadluženost je v době nutnosti participace na dotacích nutností?
16. Myslíte si, že rozpočtové určení daní je k Vaší obci spravedlivé? Proč ano/ne?
17. V jaké oblasti máte největší problém s financováním?
18. Když se z Vaší obce stala obec s rozšířenou působností, bylo to pro občany pozitivní?
19. Bylo to vnímáno pozitivně vedením obce?
20. Jak hodnotíte stávající povinnost výkonu přenesené působnosti?
21. V jaké oblasti přenesené působnosti se setkáváte s nejvíce problémy?
22. Je příspěvek na přenesenou působnost dle Vašeho názoru dostatečný?
23. Z jakého zdroje obec doplácí náklady na výkon státní správy?
24. Myslíte si, že je financování přenesené působnosti efektivní?
25. Je Vám dána možnost ovlivnit počet zaměstnanců v jednotlivých správních agendách přenesené působnosti?
26. Při povinnosti vykonávat přenesenou působnost, zbývá Vám dostatek prostoru na problematiku samostatné působnosti?

Příloha č. 9: Vzorec pro výpočet zadluženosti měst

číslo řádku	název položky	odkaz na rozpočtovou skladbu	stav k 31. 12. roku 2015
1	daňové příjmy (po konsolidaci)	třída 1 ¹	
2	nedaňové příjmy (po konsolidaci)	třída 2 ¹	
3	přijaté dotace – finanční vztah	položka 4112 + 4212 ²	
4	dluhová základna	ř. 1+ř. 2+ř. 3	
5	úroky	položka 5141	
6	splátky jistin a dluhopisů	položky 8xx2 a 8xx4	
7	splátka leasingu	položka 5178	
8	dluhová služba	ř. 5+ř. 6+ř. 7	
9	ukazatel dluhové služby	ř. 8 děleno ř. 4	

¹ skutečně dosažené daňové příjmy v tř. 1 a nedaňové příjmy v tř. 2

² dotace souhrnného finančního vztahu (položky 4112 a 4212 rozpočtové skladby)