

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY A JEJICH MAJETKOVÁ A FINANČNÍ SAMOSTATNOST

HANA MARKOVÁ

ÚSTAVA A PRÁVO NA SAMOSPRÁVU

Právo vystupuje do popředí v situaci, kdy se navzájem vylučují cíle jednotlivců, skupin, státu. Hlavní roli v souhrnu právních předpisů, na které je postaven český právní řád, má Ústava, která zakotvuje celý komplex základních práv, která se mnohdy navzájem podmiňují nebo dokonce limitují. Ve vztahu k územním samosprávným celkům jde o právo na samosprávu a právo na samostatnost finanční.

Obsah ústavního práva na samosprávu je vymezen v několika člancích, ale ve vztahu k tématu příspěvku se zaměřím na čl. 101 odst. 3 Ústavy, který uvádí, že obce hospodaří podle vlastního rozpočtu a mohou mít vlastní majetek. Jednotlivé zákonné normy toto ustanovení o ekonomické autonomii obcí (ale ani krajů) příliš nerozvádějí. Z územní suverenity, kterou s sebou přináší veřejná moc, plyne určitá finanční suverenity, tj. právo opatřovat si k plnění úkolů a k úhradě z toho vznikajících nákladů patřičné prostředky. Zásadně by tedy měl samosprávný svazek hradit svoje výdaje ze zdrojů, jež pramení z jeho vlastního území. Je-li však veřejná moc ve státě rozdělena mezi více veřejných svazků, pak vůči fyzickým i právnickým osobám, od nichž jediné lze prostředky čerpat, stojí vlastně více věřitelů. Z jejich konkurence potom vyplývá, že není-li stanoven patřičný poměr mezi těmito svazky, potom pro fyzické a právnícké osoby hrozí nebezpečí přetížení.¹

V unitárních státech najdeme vedle ústřední vlády i územní samosprávu – vláda je tím článkem, který nese odpovědnost za výkon veřejné správy (zpravidla i té, která je přenesena na územní samosprávu). Vztahy mezi ústřední vládou a územní samosprávou mohou být různého typu, jejich podoba závisí na vymezení a rozdělení pravomocí a odpovědnosti při zabezpečování veřejných statků, optimální rozdělení příjmů jednotlivým stupňům, preference a zohlednění určitých zájmů (celku či území), stupeň autonomie v rozhodová-

¹ Hovoří se o teorii fiskálního federalismu, která vzniká po druhé světové válce na základě potřeby zkvalitnění demokratického rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě, potřeby zvýšení intenzity veřejné a občanské kontroly nad utrácením veřejných prostředků či zvýšení efektivnosti financování potřeb veřejného sektoru. Zkoumá možnost využití funkcí veřejných financí jednotlivými vládními úrovněmi, zkoumá optimální rozdělení odpovědnosti za financování veřejných statků, zkoumá optimální přiřazení příjmů a výdajů v rámci rozpočtové soustavy. Podrobněji viz Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. Praha: C. H. Beck, 2008

ní či kontrola ze strany státu. Tyto vztahy upravují příslušné zákony a fakticky jde o uplatnění určitého modelu fiskálního federalismu. Tyto modely jsou v zásadě tři.

Centralizovanému modelu fiskálního federalismu odpovídá nízká míra soběstačnosti místních úrovní, kdy většina daní plyne do státního rozpočtu. K finančním vztahům dochází po vertikální ose – zejména prostřednictvím dotací a stát tímto způsobem může intenzivně ovlivňovat činnost municipalit. Přerozdělovací vztahy jsou v tomto systému rozsáhlé a rozhodují o nich zákonodárci. Decentralizovanému modelu by odpovídala úplná finanční soběstačnost nižších vládních úrovní bez existence přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy, což by ve svých důsledcích znamenalo rozsáhlou daňovou pravomoc územních samospráv. V tomto modelu by samosprávy musely být finančně soběstačné (majetek, finance), aby pokryly všechny potřeby, což však vzhledem k rozdílné velikosti obcí, rozdílné daňové kapacitě a daňovému výnosu menších územních celků je nereálné. Stát by za této situace neměl možnost rozdily korigovat. Tento postup by byl i nevhodný (přebytky či nedostatek prostředků by se musel nějak řešit) a vedl by ve svém důsledku k růstu daňového zatížení, aby byl zajištěn potřebný výnos, protože růst veřejných potřeb je trendem. Dá se proto říci že tento model je teoretický.

Kombinovaný model stanovuje pro každou úroveň vlády vlastní příjmy. Rozpočtové určení daní ovlivňuje míru finanční soběstačnosti jednotlivých vládních úrovní. Územní samospráva má stanovený podíl na daních (svěřené a sdílené daně), které doplňují dotace z vyššího rozpočtu a vlastní příjmy. Prostřednictvím dotací stát může zmírňovat nerovný daňový výnos v jednotlivých regionech, obcích a zajistit tak uspokojení základních potřeb obyvatel na celém území v určité výši. Zároveň může i v minimální míře ovlivňovat rozhodování územní samosprávy. V kombinovaném modelu fiskálního federalismu mohou převládat centralizační či decentralizační prvky podle toho, co je považováno v dané etapě za potřebné.

Z výše naznačených prvků systému vyplývá potřeba existence právní normy, která vymezí hranici nároků státu na jedné straně a všech územních samosprávních celků na druhé straně, stanovující do jaké míry jsou samosprávné celky ve své finanční suverenitě omezeny ohledy na finanční postavení státu. Úprava finančně-hospodářských vztahů mezi uvedenými články tak zahrnuje po stránce výdajové rozvržení úkolů a po stránce příjmové hlavně rozdělení daňové oblasti mezi jednotlivé nositele veřejné moci.

Článek 101 Ústavy v odstavci 3 uvádí, že „územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Je třeba proto ještě vymezit, co se rozumí pod pojmem veřejnoprávní korporace. Jde o subjekt, který je chápán jako subjekt veřejné správy, člensky organizovaný, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Pro členství v územních korporacích je rozhodující, aby příslušné osoby měly své trvalé bydliště nebo u právnických osob sídlo uvnitř teritoria, v němž je korporace oprávněna působit. Klasickým příkladem jsou právě obec ve smyslu zákona o obcích (obecního zřízení) nebo kraj ve smyslu zákona o krajích.

Také okruh úkolů, který v rámci veřejné moci ve státě přísluší územním samosprávným svazkům a vyvolává finanční vydání, je možné vymezit ve dvojitým směru:

- se zřetelem ke kompetenci, která přísluší státu,
- v mezích samosprávy mezi jednotlivými územními samosprávnými svazky samotnými.

Rozdělení kompetencí je výsledkem historického i ekonomického vývoje na daném území, ale také politické konstrukce státu (viz výše otázka fiskálního federalismu). Stát zajišťuje ty úkoly, které by měly být zajištěny na stejné úrovni po celém území podle principu jednotné daně = jednotné služby. V případě těch úkolů, které mohou být úkolem jak státu, tak i samosprávných svazků, jsou i takové úkoly, které lépe zabezpečí samospráva. Je-li samospráva pojmově omezena na určité teritorium uvnitř státu, pak z hlediska zachování státu jsou vyhrazeny státu přirozeně v první řadě veškeré úkoly vztahující se na celé státní území a na obyvatelstvo jako celek, dále úkoly, které vyžadují jednotnou úpravu pro celé státní území. Na stát se obvykle přesunují úkoly, na které finanční síla samosprávných celků nestačí. Dochází k dělbě práce a kooperaci podle účelnosti a hospodárnosti. Z územní suverenity, kterou s sebou přináší veřejná moc, tak plyne určitá finanční suverenity, tj. právo opatřovat si k plnění úkolů a k úhradě z toho vznikajících nákladů patřičné prostředky.

Je třeba, aby existovala právní norma, která vymezí hranici nároků státu na jedné straně a všech územních samosprávných celků na druhé straně. Vzhledem k tomu, že samosprávné celky jsou většinou podřízeny státu, může se taková úprava pohybovat jen v tom směru, do jaké míry jsou samosprávné celky ve své finanční suverenity omezeny ohledy na finanční postavení státu.

Pod pojmem finanční hospodářství obcí i krajů se tak rozumí ona stránka jejich hospodářské činnosti, kterou se snaží obec či kraj opatřit si prostředky, aby mohly úspěšně plnit veřejné úkoly, které jim byly svěřené. V současné době je plná ekonomická soběstačnost územních svazků nereálná a potřebné finanční prostředky do územních rozpočtů nutně plynou zejména z ústředních rozpočtů a tak se ani dnes nelze obejít bez přerozdělovacích procesů mezi jednotlivými vládními úrovněmi.

MÍSTNÍ SAMOSPRÁVA A EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

Finanční zdroje místních společenství jsou považovány za jednu ze základních záruk plnění úkolů místních samospráv také v Evropě. Tato problematika se projevila v Evropské chartě místní samosprávy (dále jen Charta), která byla přijata v roce 1985. Jedná se o rámcovou mezinárodní smlouvu s možností přístupu dalších států. Vstoupila v platnost již v roce 1988, ale teprve dnem 1. 9. 1999 vstoupila tato Charta v platnost pro naši republiku.²

Za základní princip považuje Charta možnost volné dispozice se zdroji, které společenství získá a počítá s přerozdělováním ve prospěch finančně slabších místních společenství či poskytováním dotací z centra, které by však na druhé straně nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů. Zároveň se však objevuje otázka, do jaké míry má místo volnost místních společenství při nakládání s finančními prostředky, které jsou jim poskytovány, zda nemá být omezena a jak je možné zajistit zodpovědné jednání těchto subjektů a nakládání s finančními prostředky.

² Sdělení ministra zahraničních věcí publikované pod č. 181/1999 Sb.

Vazba mezi zdroji a odpovědností stanovenou Ústavou a zákony je uvedena jako nezbytný princip, který je třeba dodržet. Odpovědnost za rozhodování o majetkových a finančních otázkách nesou zastupitelstva, která se ustavují na základě voleb, ale jak naložit se závazky, které v důsledku nesprávného rozhodnutí místnímu společenství vzniknou a které přecházejí na nové zastupitelstvo, to což může být pro územní celek problém. Podle zákonů o obcích i o krajích v ČR stát neručí za hospodaření a závazky kraje a obce, pokud tento závazek nepřevzme smluvně. Zákonem taxativně stanovené vyloučení ručení za závazky jiných osob je navíc doplněno povinností provést kontrolu hospodaření cestou přezkoumání hospodaření za uplynulý kalendářní rok.³ Odpovědnost v majetkových krocích, dotýkajících se příslušného území, je na zvolené samosprávě tohoto samosprávného celku.

Charta uvádí, že alespoň část finančních zdrojů místních společenství má pocházet z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit. Jde o princip určité dílčí daňové autonomie, která se však u nás realizuje jen v určité omezené míře.

Flexibilita zdrojů, která je dále v Chartě vyjádřena, znamená nejen to, že místní společenství hospodaří s určitými daněmi a poplatky, ale že mají k dispozici i jiné zdroje, mohou využít též návratných zdrojů, kterými mohou být smluvně zabezpečené půjčky, úvěry, návratné finanční výpomoci nebo výnosy prodeje vlastních dluhopisů.

Ochrana finančně slabších místních společenství, korekce nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat. Princip solidarity znamená, že příjmy rozpočtů článků na stejné úrovni (obcí, krajů) jsou prakticky stejné a regiony získávají příjmy v závislosti na počtu obyvatelstva.

Možnost místních společenství vstupovat na kapitálový trh je v ČR umožněna a znamená, že místní společenství si mohou půjčovat peníze na kapitálovém trhu, pokud prokáží schopnost splácet dlužné částky z vlastních příjmů s tím, že dodržováním státem stanovených rozpočtových a účetních pravidel nelze považovat za zásah do finanční autonomie regionů.

MAJETEK ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A NAKLÁDÁNÍ S NÍM

Vlastnictví majetku je důležitým ekonomickým předpokladem existence územní samosprávy. Z hospodaření s tímto majetkem plynou příjmy do rozpočtu územního celku, o způsobu využívání rozhodují orgány obcí či krajů, které jsou také za toto hospodaření odpovědní občanům, kteří je jako své zástupce tímto úkolem pověřili v okamžiku, kde je do orgánů samosprávy zvolili.

Od roku 1950 nebyl majetek samosprávných celků vymezován vůbec (národní výbory neměly samosprávné postavení) a až novela Ústavy v roce 1990, která zakotvila místní samosprávu, vytvořila podmínky pro obnovení obecního majetku. Přestože zákony zaručovaly obcím přístup k majetku, ke skutečné realizaci institutu vlast-

³ Zákon č. 420/2004 Sb.

nictví došlo až v roce 1991, kdy byl přijat zákon č. 172/1991 Sb., který určoval, které z věcí, z majetku České republiky přejdou do majetku obcí.⁴ V případě krajů to bylo až v roce 2000.⁵

Obec či kraj jako vlastník majetku má právo majetek držet, užívat a nakládat s ním. Možnosti hospodaření s majetkem ovlivňují i povinnosti a odpovědnosti k majetku, který není jednotlivce, ale veřejnoprávní korporace – jedná se o majetek, který tvoří nejen věci ale také majetková práva, s nimž obec či kraj samostatně hospodaří. Hospodaření s majetkem jiných osob je možné na základě uzavřené smlouvy podle platných právních předpisů. Majetek musí být využíván účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly obce či kraje, které vyplývají ze zákonem vymezené působnosti. Územní samosprávný celek je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, majetek musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Obec i kraj je povinen chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Tyto povinnosti, které se dají označit i za obecné zásady, kterými se řídí každý vlastník majetku, jsou přímo vyjmenovány v zákoně o obcích a zákoně o krajích. Místní samosprávy mohou s majetkem disponovat, tj. mohou jej prodat nebo převést na jinou osobu ale musí přitom dodržet podmínky stanovené zákonem. Prodeje a pronájmy majetku mají přímou vazbu na příjmovou část rozpočtu obce či kraje. Od prodeje majetku se např. odráží realita a nastavení rozpočtu v příjmové oblasti, ale při schvalování rozpočtu ještě není zřejmé, zda majetek bude prodán nebo pronajat a za jakou cenu.⁶

Záměr obce či kraje prodat, směnít nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku se zveřejňuje po stanovenou dobu před projednáním v orgánech obce či kraje vyvěšením na úřední desce obecního či krajského úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Pokud by se záměr nezveřejnil, je právní úkon (s výjimkou stanovenou v zákoně) od počátku neplatný. Stát i kraj mají podle zákona výslovně příznáno právo, aby při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na obec a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku obcí si vyhradil stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem. Učiní-li obec právní úkon s tímto majetkem v rozporu se stanovenými podmínkami a majetek nelze vrátit původnímu účelu, je obec povinna odvést do státního rozpočtu peněžní částku odpovídající obvyklé ceně dotčeného majetku (obdobně to platí i v případě majetku, ke kterému se vyjadřuje kraj – odvod peněžní částky je však určen do rozpočtu kraje). S majetkem ve vlastnictví státu hospodaří obec podle uzavřených smluvních vztahů a vnitřních pravidel obce.⁷ Obdobně platí, že učiní-li kraj právní úkon s majetkem v rozporu se stanovenými podmínkami a majetek nelze vrátit původnímu účelu, je kraj povinen odvést do státního rozpočtu

⁴ Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Podrobněji viz např. Marková, H.: Finanční hospodaření samosprávných územních celků Praha: UK Praha, 2008

⁷ Prokúpková, D., Uhlířová, J.: Nejčastější závady při přezkumech hospodaření v oblasti majetku. Obec a finance č. 1/2008.

peněžní částku odpovídající obvyklé ceně dotčeného majetku. Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna. Stát si i v případě krajů ponechal právo při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem vyhradit si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem. Za porušení povinností kraje v péči o majetek může Ministerstvo financí nebo jím pověřený místně příslušný finanční úřad kraji uložit pokutu.

FINANČNÍ ZDROJE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV

Z celospolečenského hlediska je žádoucí, aby vlastní příjmovou základnu obcí a krajů a tím i co možná nejvyšší míra finanční soběstačnosti municipalit, tvořily nejlépe příjmy, které jsou:

- takové, že je může municipalita svojí činností pozitivně ovlivňovat,
- rovnoměrně územně rozloženy ve vztahu k potřebám municipality,
- do určité míry předvídatelné (možnost uvažovat o nich při sestavování rozpočtu),
- nepřiliš administrativně náročné.

K takzvaným vlastním rozpočtovým příjmům náleží zejména příjmy z prodeje majetku, který municipalita vlastní a příjmy, které má z vlastního hospodaření nebo z hospodaření subjektů, které založila či zřídila. Do této skupiny jsou řazeny rovněž i převody prostředků z vlastních peněžních fondů. Nejvýznamnější součástí příjmů, nejen této skupiny, tvoří příjmy daňového charakteru. Jde o daně, jejichž celý výnos nebo jeho část je zvláštním zákonem určen do rozpočtu obce či kraje. Do těchto rozpočtových příjmů patří rovněž výnos poplatků, které jsou vybírány za úkony prováděné municipalitou, přičemž výnos místních poplatků náleží do rozpočtu obce celý. Poplatky správní se dají také spojit s příjmy obce z vlastní správní činnosti. Rovnoměrný vývoj kulturní úrovně jednotlivých územních celků by však byl podstatně ohrožen, kdyby se potřeby uspokojovaly jenom podle vlastní daňové či jiné výnosnosti územních celků.

Všechny územní samosprávné celky ve státě jsou zároveň ve službách veřejného zájmu a jsou se státem spjaty tímto účelem. Za takové situace musí stát vyrovnávat místní nerovnosti a přispívat jako vyrovnávající činitel ze svých prostředků slabším článkům (viz výše). Příjmy rozpočtu proto tvoří kromě jiných i takové příjmy, které se dají označit jako nenávratné a nedaňové. To, co je všem těmto příjmům společné je skutečnost, že se jedná o příjmy, které neplynou z nějaké povinnosti uložené zákonem, ale z určité aktivity obce, kraje či jiných subjektů ve prospěch obce a kraje. Mezi vlastní nedaňové příjmy územních rozpočtů patří příjmy z vlastního podnikání (výnos majetku, příjmy, které má z vlastního hospodaření nebo příjmy z hospodaření subjektů, které založila či zřídila), příjmy z mimorozpočtových fondů, uživatelské poplatky a příjmy sankční povahy, ostatní nedaňové příjmy – nahodilé, nepravdělné příjmy.

Příjmy vlastního podnikání jsou ve vyspělých zemích tradičním příjmem rozpočtů územní samosprávy a řadí se mezi ně např.:

- zisk místních podniků,
- podíl na zisku podniků s majetkovým vkladem obce,
- příjmy z pronájmu nebo také z prodeje obecního majetku,
- příjmy z obchodování s cennými papíry.

Mezi vlastní nedaňové příjmy rozpočtů obcí či krajů, můžeme zahrnout příjmy, které plynou do jejich rozpočtu z jiných, zejména vlastních účelových peněžních fondů. Zejména v případě hrozícího schodku hospodaření nebo v případech zabezpečování neplánovaných potřeb mohou obce či kraje použít na doplnění příjmů svého rozpočtu právě tyto finanční prostředky, jestliže je tvoří.

Obce a kraje, jako jednotky místní samosprávy, vykonávají vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (určitý díl místní státní správy). Přenesená působnost obcí je svou podstatou dekoncentrovaná státní správa svěřená municipalitám zákony na základě ustanovení čl. 105 Ústavy České republiky. Na tuto působnost je poskytován příspěvek, který je určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy územními orgány obcí, měst i krajů. Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím tvoří přílohu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. Obec či kraj vystupují při výkonu přenesené působnosti obdobně jako výkonné orgány státu, jejich činnost má podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. V přenesené působnosti tak pomáhá státu ve výkonu jeho působnosti a pravomoci, přičemž v míře stanovené zákony se musí řídit nejen právními předpisy, ale též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.

SHRNUTÍ

Místní rozpočty je možné označit za projev finanční samostatnosti obcí. Výdaje zahrnuté v rozpočtech obcí jsou (nebo by měly být) kryty příjmy, které obec získává pro plnění a „zafinancování“ svých úkolů ve formě návratných nebo nenávratných zdrojů, a to ze své vlastní činnosti nebo jako příjemce prostředků od jiných subjektů v podobě povinné nebo dobrovolné alokace. Veškeré tyto zdroje jsou v rukách obcí veřejnými prostředky, které by měly být použity pouze pro financování veřejných zájmů. Je možné též konstatovat, že po desetiletí uvolněného režimu nakládání s veřejnými prostředky se v současné době přichází zpět k důraznější kontrole nakládání s veřejnými prostředky také na úrovni místních municipalit.

SELF-GOVERNMENT ADMINISTRATIVE UNITS AND THEIR PROPRIETARY AND FINANCIAL AUTONOMY

Summary

Local budgets can be described as a manifestation of financial autonomy of municipalities. Expenses included in the budgets of municipalities are (or should be) covered by revenues, which the municipality receives for the performance and “financing” of its tasks in the form of repayable or non-repayable sources, either from its own activity or as a recipient of funds from other subjects in the form of mandatory or voluntary allocation. All these resources are, in the hands of municipalities, public funds, that should be used only for the financing of public interests. It can also be stated, that after decades of loose regime in terms of dealing with public funds is currently coming back to more emphatic control of the use of public funds also at the level of local municipalities.

Key words: constitution, state, local self-government, financial, independence, fiscal federalism, public corporation, European charter, municipality, region, financial source