

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

Studijní obor: Evropská hospodářská, správní a kulturní studia



EKONOMICKÁ AUTONOMIE OBCÍ

Economic Authonomy of Municipalities

Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce:
JUDr. Ing. Michal RADVAN, Ph.D.

Autor:
Milan KUBOVÝ

Brno, 2011

Jméno a příjmení autora: Milan Kubový
Název bakalářské práce: Ekonomická autonomie obcí
Název práce v angličtině: Economic Authonomy of Municipalities
Katedra: Ekonomie
Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.
Rok obhajoby: 2011

Anotace

Předmětem bakalářské práce „Ekonomická autonomie obcí“ je určit a prozkoumat možnosti, které mají obce při získávání daňových příjmů, a zda je naplněna jejich ekonomická autonomie. Základní a zároveň nejdůležitější zdroj finančních prostředků obcí tvoří bezesporu daňové příjmy, pomocí nichž jsou zajišťovány veřejné statky a celková jejich správa a chod. V praktické části je hlavní důraz kladen na třetí kapitolu, kde nejprve popíšeme dělení obecních příjmů a poté vysvětlíme míru finanční soběstačnosti obcí. Následuje rozbor daňových příjmů se zaměřením na sdílené daně a místní poplatky. Teoretická část je potom zaměřena na porovnání daňových příjmů města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč.

Annotation

The goal of the submitted thesis: “Economic Authonomy of Municipalities” is to identify and explore the possibilities of the municipalities in gaining tax revenues and whether their economic autonomy is reached. The most important source of municipalities financial incomes are certainly tax revenues which provide for public goods and for their overall management and operation. In the practical part the attention is paid to third chapter where the division of municipalities revenues is described the first and than the degree of financial independence of municipalities is explained. This is followed by an analysis of tax revenues with a focus on shared taxes and local fees. The theoretical part is focused on the comparison of tax revenues of the city of Usti nad Orlici and the village of Dolni Dobrouc.

Klíčová slova

Ekonomická autonomie, rozpočet obce, daně, obec, daňové příjmy, místní poplatky, rozpočtové určení daní

Keywords

Economic authonomy, municipality budget, taxes, municipality, tax revenues, local fees, budget tax rating

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci *Ekonomická autonomie obcí* vypracoval samostatně pod vedením JUDr. Ing. Michala Radvana, Ph.D. a uvedl v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Masarykovy univerzity a vnitřními akty řízení Masarykovy univerzity, Právnické fakulty a Ekonomicko-správní fakulty MU.

V Brně dne 18. května 2011

vlastnoruční podpis autora

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Ing. Michalu Radvanovi, Ph.D. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této bakalářské práce.

OBSAH

ÚVOD.....	7
1 EKONOMICKÁ AUTONOMIE OBCÍ V KONTEXTU PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	10
1.1 Národní právní předpisy	10
1.2 Evropská charta místní samosprávy	12
2 ROZPOČET OBCÍ.....	15
2.1 Rozpočet obce – obsah a jeho struktura.....	15
2.2 Rozpočtový proces.....	17
3 PŘÍJMY OBCÍ	19
3.1 Členění obecních příjmů.....	19
3.2 Požadavky na vlastnosti obecních příjmů.....	20
3.3 Míra finanční soběstačnosti obcí.....	21
3.4 Daňové příjmy obcí.....	22
3.4.1 Sdílené daně	25
3.4.2 Místní a správní poplatky	28
4 POROVNÁNÍ DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ MĚSTA ÚSTÍ NAD ORLICÍ A OBCE DOLNÍ DOBROUČ.....	33
4.1 Charakteristika města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč	33
4.2 Porovnání daňových příjmů obou obcí za rok 2009	34
4.2.1 Porovnání daně z příjmu obou obcí za rok 2009.....	36
4.2.2 Porovnání daně z příjmu právnických osob obou obcí za rok 2009.....	37
4.2.3 Porovnání místního poplatku za komunální odpad obou obcí za rok 2009.....	38
4.2.4 Porovnání místního poplatku ze vstupného obou obcí za rok 2009	39
ZÁVĚR.....	40
RÉSUMÉ.....	43
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	45
SEZNAM POUŽITÝCH ELEKTRONICKÝCH ZDROJŮ	46
SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	48
SEZNAM TABULEK	50

SEZNAM GRAFŮ	50
SEZNAM SCHÉMAT	50
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	51

ÚVOD

V posledních letech se velice diskutovanou otázkou ať už na akademické půdě, různých konferencích, či při pracovních schůzkách starostů jednotlivých měst a obcí stala ekonomická autonomie obcí, nebo chceme-li míra ekonomické autonomie. Svaz obcí a měst, Sdružení místních samospráv a další organizace i přes novelu zákona o rozpočtovém určení daní upozorňují na skutečnost, že obce v České republice stále nemají dostatečná oprávnění pro zavedení, výběr a správu místních daní, což může vést dokonce v jistých případech i k zadlužení obce, k nízké úrovni jí poskytovanými lokálními veřejnými statky¹ nebo k nižší míře její finanční autonomie.

Navíc obec jako základní územní samosprávný celek (tzv. územní základ obce) či samosprávné společenství občanů (tzv. osobní základ obce) má nárok na vlastnění majetku (tzv. ekonomický základ obce). Právě třetí zmíněný, ekonomický základ, představuje jednu z nejvýznamnějších a zároveň nezbytných složek obecní samosprávy a s ním také souvisí ona zkoumaná otázka ekonomické autonomie obcí². Autonomie znamená samostatnost, nezávislost či soběstačnost. Avšak jsou obce v ČR v tomto smyslu dostatečně autonomní? Mohou v dostatečné míře ovlivnit výši svých příjmů včetně těch daňových? Bez adekvátního ekonomického zázemí je těžko myslitelné, aby se obec mohla rozvíjet a uspokojovat různé potřeby svých občanů.

Ekonomickou autonomii obce je pak možné ztotožnit v zásadě se třemi předpoklady³ fungování územní samosprávy. Těmi jsou:

1. *vlastnictví majetku* a právo s ním hospodařit, kdy v rámci zákonných norem obec rozhoduje o majetku nezávisle na státu;
2. možnost získávat na základě svého rozhodnutí vlastní finanční prostředky, tzn. především *vlastní příjmy* do obecního rozpočtu (místní poplatky, příjmy z prodeje či pronájmu majetku apod.);
3. sestavování *vlastního rozpočtu* a hospodaření podle něho, což je nezbytným předpokladem, kdy obec hospodaří odděleně a nezávisle na státu.

¹ RADVAN, Michal. Ekonomická autonomie obcí v České republice. In TOMÁŠKOVÁ, Eva; PALÁTOVÁ, Dagmar. *Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů : (sborník z konference)*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 137-148. ISBN 80-210-4095-5.

² BREŇ, Jan. Hospodaření obce. *Deník obce* [online] . 10. 2. 2010 [cit. 2011-05-09]. Dostupné z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6415440>>.

³ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. Postavení územní samosprávy, s. 21. ISBN 80-7261-086-4.

Cílem této bakalářské práce je určit a prozkoumat možnosti, které mají obce při získávání daňových příjmů, a zda je naplněna jejich ekonomická autonomie. Tím se pokusíme odpovědět na otázku, zda je u obcí v ČR dostatečně velká jejich finanční autonomie. Nejvyšší důraz bude kladen na sdílené daně, avšak částečně i na daně svěřené ve formě místních poplatků při vzájemném porovnávání v praktické části.

V první kapitole budeme věnovat pozornost právním pramenům vztažených k samosprávě obcí v souvislosti s jejich hospodařením a ekonomickým základem vůbec. Zaměříme se jak na národní, tak i nadnárodní právní úpravu dané problematiky, přičemž v mezinárodním kontextu si představíme a popíšeme dokument nazvaný Evropská charta místní samosprávy a uvedeme výhrady ČR k Chartě stanovené.

Druhá kapitola se zabývá jedním z nejdůležitějších nástrojů finanční politiky – rozpočtem obcí. Přiblížíme si jeho obsah, strukturu i funkce, které plní. Jakožto hlavní nástroj finančního hospodaření musí vyjadřovat všechny finanční vztahy, jež obec má navenek i dovnitř svého vlastního hospodaření. Z toho důvodu si také ukážeme členy vstupující s ním právě do finančních vztahů.

Největší důraz pak bude věnován třetí kapitole zabývající se příjmy obecních rozpočtů. Bez ohledu na velikost obcí se obecně považuje, aby tyto příjmy oplývaly určitými vlastnostmi, jež si představíme hned po jejich rozdělení. Dále zevrubně vysvětlíme míru finanční autonomie obcí a zanalyzujeme ji na faktech, jak se vyvíjela za léta 1997 – 2009. Daňové příjmy, hlavně sdílené daně, si vysvětlíme v kontextu především rozpočtového určení daní a opět zanalyzujeme jejich vývoj za poslední roky. V poslední části se zaměříme převážně na místní poplatky, avšak správní poplatky nezůstanou nedotčeny.

V praktické části se budeme zabývat porovnáním daňových příjmů města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč ležící v jeho blízkosti. Budeme je srovnávat nejprve jako celek i ve vztahu k celorepublikovému průměru a z portfolia sdílených daní pak zaostříme pozornost na daně z příjmů. Co se týče místních poplatků, z nich si pro naši komparaci vyberem jeden vůbec nejvýnosnější (poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů) a naopak jeden nejméně výnosný (poplatek ze vstupného). K dosažení stanoveného cíle bude použito metody komparace v praktické části, analýzy převážně ve třetí kapitole a metody deskripce v průběhu celé práce.

Z důvodu odlišností v podobě různého množství a velikostí sazeb stanovených jednotlivými obecně závaznými vyhláškami obou obcí u poplatků ze psů se neuchýlíme k jeho srovnání jakožto zástupce patřícího k těm výnosnějším. Výsledkem by byla značná neobjektivnost v přepočtu příjmu na 1 obyvatele. Podobný problém by nastal při

potencionálním srovnání příjmů plynoucích z poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj, kdy výnos z něho poslední dobou bohužel neustále roste. Neobjektivnost srovnání by v tomto případě byla dána tím, že do tohoto poplatku nově spadají krom zisků z výherních automatů (plynou do rozpočtu obce) také zisky z výherních loterijních terminálů, které však jdou celým svým objemem Ministerstvu financí, a nikde nefiguruje, jakou část příjmu rozpočtů tvoří tento poplatek v jednotlivých obcích.

1 Ekonomická autonomie obcí v kontextu právních předpisů

V této kapitole se zaměříme na právní prameny související se samosprávou územních samosprávných celků, zejména obcí, a to jak v národním kontextu, tak i v souvislosti s Evropskou chartou místní samosprávy. Samozřejmě zde máme na mysli samosprávu především v ekonomickém slova smyslu. Nastíníme funkce obcí, jejich postavení, jakožto i znaky, které je charakterizují. Pro účely této práce bude vhodné uvést i způsob jejich hospodaření, taktéž ve vztahu k právním předpisům.

1.1 Národní právní předpisy

Po stránce legislativní je úprava ekonomické autonomie územní samosprávy v našem právním řádu zakotvena již v zákonech nejvyšší právní síly, které jsou součástí Ústavního pořádku České republiky. Jedná se o Listinu základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a Ústavu ČR, kde čl. 8⁴ hlavy I. *zaručuje samosprávu územních samosprávných celků*, což lze zařadit mezi základní stavební kameny demokratického státu založeného na úctě k právům, svobodám člověka a občana, jak dokládá právo místních společenství na samosprávu, jež figuruje právě v zákoně nejvyšším⁵, avšak její práva a povinnosti stanovují předpisy nižší právní síly. Tato problematika je následně řešena v člancích 99-105 hlavy VII. Ústavy, z nichž pro nás nejpodstatnějším, zabývajícím se ekonomickou nezávislostí místní samosprávy, je čl. 101 odst. 3, podle něhož *územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*. A dále pak odst. 4 upravující skutečnost, že *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*.

Význam samosprávy pro svobodný a demokratický stát dokládá i Listina základních práv a svobod, kde již v její Preambuli je zmíněna *návaznost na tradici samosprávy našich národů*⁶, a také její článek 11 odst. 5, o němž bude více pojednáno později v této práci.

Základním článkem územní samosprávy v ČR je obec a díky svému postavení *základního*

⁴ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ FILIP, Jan. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; VALACHOVÁ, Kateřina. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4 letní mezinárodní konference/workshopu, Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.-20. června 2008*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 22. ISBN 978-80-210-4784-6.

⁶ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

územního samosprávného celku plní funkce vymezené zákonem o obcích⁷, a to v okruhu:

- samostatné působnosti obce v záležitostech, o kterých může samovolně rozhodovat. Obec, coby územní společenství občanů, je samostatně spravována voleným zastupitelstvem, má tudíž právo na samosprávu a na rozhodování v oblastech veřejné správy. Jedná se např. o schvalování územního plánu, zřizování organizačních složek, vydávání obecně závazných vyhlášek apod.
- přenesené působnosti v rámci výkonu státní správy v tzv. smíšeném modelu místní správy, kdy obecní úřad vykonává v přenesené působnosti státní správu v rozsahu daném zákonem⁸. Přidělený okruh státní správy se vztahuje na oblasti zemědělství, dopravy, školství, kultury atd.

Současné postavení obce může také být charakterizováno jako *základní územní samosprávné společenství občanů*⁹ tvořící celek vymezen hranicí území dané obce. Jedná se o veřejnoprávní korporaci, jež vlastní majetek a patřičně s ním nakládá. To znamená, že se nachází v postavení nestátního subjektu. Dále vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, z čehož vyplývá, že *obec je nadána právní subjektivitou*, jak navíc stojí v § 18 odst. 2 písm. c) Občanského zákoníku¹⁰.

Do samostatné působnosti obce ve smyslu samosprávné veřejnoprávní korporace spadá již zmíněné právo mít majetek a hospodařit s ním. § 38 zákona o obcích hovoří o *majetku obce, který musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti*. Hospodárností lze rozumět *takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů*¹¹.

Pokud jde o finanční hospodaření, to je upraveno z velké části zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů¹², kde přímo § 2 praví, že *obce se řídí svým ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem* a mají *povinnost nechat hospodaření za uplynulý kalendářní rok přezkoumat krajským úřadem, auditorem nebo auditorskou*

⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. Územní samospráva v České republice, s. 83. ISBN 80-7261-086-4.

⁹ KADEČKA, Stanislav. Obec jako základní územní samosprávné společenství. In PRŮCHA, Petr. et al. *Jak řídit kraj, město, obec: právo, normotvorná, veřejný pořádek: rukověť územní samosprávy*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002. s. 10. ISBN 80-210-2954-4.

¹⁰ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ OCHRANA, František.; JAN, Petr.; VÍTEK, Leoš. *Veřejný sektor a veřejné finance : financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1.vyd. Praha : Grada, 2010. Ekonomické hodnocení veřejných politik a veřejných programů, s. 38. ISBN 978-80-247-3228-2.

¹² Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, ve znění pozdějších předpisů.

*společnosti*¹³.

1.2 Evropská charta místní samosprávy

Význam a postavení územní samosprávy potvrdil důležitý dokument přijatý členskými státy Rady Evropy 15. 10. 1985 ve Štrasburku. Jedná se Evropskou chartu místní samosprávy (dále jen „Charta“), která vstoupila v platnost 1. 9. 1988 a dodnes byla ratifikována více než 38 státy, jež ji respektují ve svém zákonodárství. Česká republika tak učinila 28. 5. 1998 s platností k 1. 9. 1999., kdy se zavázala dodržovat většinu ustanovení této úmluvy. Její ratifikací přispěla k harmonizaci naší veřejné správy se stále se zdokonalujícím západoevropským standardem.

Charta ve svých osmnácti článcích vymezuje pojem a obsah místní samosprávy, podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, správní dozor nad činností místních společenství, jejich finanční zdroje, právní ochranu místní samosprávy, právo místních společenství se sdružovat a v neposlední řadě její ústavní a zákonné základy¹⁴. Dále ve svých ustanoveních zdůrazňuje princip demokracie a decentralizace moci, právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí, jelikož právě na místní úrovni může být toto právo nejsnáze vykonáváno, potřebu spolupráce místní samosprávy, a to i na poli mezinárodním¹⁵.

Důležitost místní samosprávy dokládá již Preambule Charty, ve které se mimo jiné praví, *že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení*. Dále pak čl. 2 stanovující, *že zásada místní samosprávy se uzná ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě*. Zakotvení v zákoně nejvyšším ukazuje na její obrovský význam pro svobodné a demokratické státy. Pokud jde o samotný pojem místní samosprávy, tou čl. 3 *označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných*.

Zásady místní samosprávy obsažené v Chartě se vztahují na všechny druhy místních společenství, tedy i na obce, které na území smluvního státu existují. Každá země však může při ukládání své ratifikační listiny, listiny o přijetí nebo schválení výslovně uvést, na které druhy místních či regionálních orgánů hodlá působnost Charty omezit nebo které hodlá z její

¹³ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 420/2004Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ PROVAŽNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : Grada, 2009. Postavení a struktura územní samosprávy v rámci veřejné správy, s. 16-17. ISBN 978-80-247-2789-9.

¹⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 3. přeprac. vyd. Praha : ASPI, 2005. Mezinárodní aspekty veřejných financí, s. 471. ISBN 80-7357-049-1

působnosti vyjmout¹⁶. Přesně tak postupovala i Česká republika mající výhrady k několika statím, kdy se necítí být vázána odst. 5 čl. 4, odst. 2 čl. 6, odst. 2 čl. 7 a především pak ke třem odstavcům čl. 9, který se zabývá financováním místních společenství a jenž je ve vztahu k této práci ze všech osmnácti nejdůležitější. Článek 9 ve svých ustanoveních zdůrazňuje¹⁷:

- 1. Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.*
- 2. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.*
- 3. Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.*
- 4. Finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.*
- 5. Ochrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich hradit. Takové postupy nebo taková opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat.*
- 6. S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.*
- 7. Dotace místním společenstvím se pokud možno předem neváží na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.*
- 8. Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.*

Výhrada se zde vztahuje k odlišné právní úpravě v oblasti finančního práva a koncepci daňové soustavy, kdy místní samospráva nemůže ovlivnit velikost daňové sazby. Stejně tak vyvstává problém u přerozdělování finančních prostředků, jelikož systém redistribuce je dán pevně zákonem (souvislost s odst. 6 tohoto článku). A dále je nerovnost patrná z odst. 3, kde Charta hovoří o místních daních, avšak náš právní řád na rozdíl od místních poplatků tento

¹⁶ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. Evropské správní právo, s. 785. ISBN 80-7179-442-2.

¹⁷ Sdělení MZV ČR č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

pojem nezná¹⁸. Poměrně nešťastným krokem se tehdy stalo také odmítnutí ratifikování odst. 5 a místo toho schválení v podstatě protijdoucího zákona o rozpočtovém určení daní¹⁹(dále jen „RUD“), který je již delší dobu kritizován pro nevyváženost a jistou diskriminaci většiny obyvatel měst a obcí.

Česká právní úprava obecní samosprávy jde až na výjimky ruku v ruce s Evropskou chartou místní samosprávy, avšak problémem je stále nedostatečné uplatňování principu subsidiarity plynoucího z čl. 4 odst. 3. Důležitý je i fakt, že se jedná spíše o výčet základních pravidel nežli o souhrnnou právní úpravu v této oblasti. V Evropě se již delší dobu objevují volání po jejím doplnění.

K autonomii obcí ve smyslu jejich postavení a působnosti přispívá také dokument nazvaný Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady²⁰, který Česká republika ratifikovala a jenž společně s Chartou posiluje jejich samostatnou působnost²¹

¹⁸ JANŠOVÁ, Marie. Evropská charta místní samosprávy. *Epravo* [online]. 16. 9. 2001 [cit. 2011-01-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>.

¹⁹ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Sdělení MZV ČR č. 94/2000 Sb. m. s., o přijetí Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady.

²¹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. Územní samospráva v ČR v evropském kontextu, s. 32-37. ISBN 80-7179-794-4.

2 Rozpočet obcí

Pojem rozpočet (angl. *budget*) pochází ze starofrancouzského slova *bougette* [bydžél] znamenajícího kožený vak na peníze²². Jedná se o nástroj plnící úkoly na různých úrovních od vládních po obecní, především zabezpečování veřejných statků. Dohromady tvoří v ČR soustavu veřejných rozpočtů, do které patří státní rozpočet, rozpočty municipalit (měst a obcí), vyšších územních samosprávných celků, příspěvkových organizací, organizačních složek státu, státní účelové peněžní fondy a fondy zdravotních pojišťoven²³.

2.1 Rozpočet obce – obsah a jeho struktura

Územní rozpočty jsou důležitým prvkem soustavy veřejných rozpočtů. Finanční hospodaření obcí se řídí jejich ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem, který však má fakultativní povahu, což znamená, že může, ale také nemusí být danou obcí sestaven. Zákon²⁴ jej definuje jako *pomocný nástroj obcí sloužící pro střednědobé finanční plánování rozvoje jejich hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet.*

Obdobně jako v ostatních veřejných rozpočtech jsou i v tom obecním peněžní prostředky sloužící k financování veřejných statků používány a rozdělovány na principech nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalenosti. Výše těchto prostředků závisí na mnoha faktorech, jakými jsou např. velikost obce, počet obyvatel, daňové výnosy, HDP, počet ekonomicky aktivních obyvatel či velikost veřejné správy, a udává míru, do jaké obec může svými vlastními příjmy financovat své výdaje.

Bez ohledu na jeho typ a velikost plní každý rozpočet také své specifické funkce: stabilizační, redistribuční a alokační, přičemž posledně zmíněná je na obecní úrovni nejdůležitější, jelikož skrze peněžní prostředky z místního rozpočtu jsou financovány potřeby obce. Tím pádem mluvíme o decentralizované alokační funkci.

Na rozpočet obce může být nahlíženo jako na²⁵:

- a) decentralizovaný peněžní fond, v němž se soustřeďují různé druhy veřejných příjmů,

²² *Ottův slovník naučný : illustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí. Čtvrtý díl, Bianchi-Giovini - Bžunda.* Praha : J. Otto, 1891. Budge-Budget, s. 846.

²³ MUSIL, Petr, et al. *Ekonomie*. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. Fiskální politika, s. 362. ISBN 978-80-7380-126-7.

²⁴ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ ŠELEŠOVSKÝ, Jan. Rozpočet obcí a krajů. In REKTOŘÍK, Jaroslav; ŠELEŠOVSKÝ, Jan. et al. *Jak řídit kraj, město, obec: finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola: rukověť územní samosprávy*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002. s. 24. ISBN 80-210-2955-5.

- které se rozdělují a používají na financování veřejných statků;
- b) bilance příjmů a výdajů za rozpočtový rok;
 - c) finanční plán, dle kterého obec hospodaří v příslušném rozpočtovém období;
 - d) právní dokument schválený místním zastupitelstvem;
 - e) nástroj prosazování cílů obecní politiky;
 - f) ekonomický vztah související se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků.

Obsahem obecního rozpočtu jsou ze zákona jeho příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace včetně tvorby a použití peněžních fondů. Existuje i možnost uskutečňovat peněžní transakce týkající se cizích prostředků mimo rozpočet. Ten, jakožto hlavní nástroj finančního hospodaření, musí vyjadřovat všechny finanční vztahy, které má obec navenek i dovnitř svého vlastního hospodaření, a to ve vztahu jak k příjmům, tak i výdajům²⁶.

Pokud hovoříme o vnějších vztazích, máme na mysli subjekty, k nimž se dané vztahy váží. Může se jednat o stát, pak je návaznost vyjádřena jako dotace ze státního rozpočtu nebo fondu po splnění zákonem daných požadavků. Dále vztah obce k rozpočtu krajského úřadu buď jako zprostředkovatele státního rozpočtu k rozpočtu obce, nebo zda ze své vůle poskytuje vlastní finanční prostředky. V posledních letech se čím dál častěji vyskytují rozpočtové vztahy mezi jednotlivými obcemi dané možností zakládat dobrovolné svazky obcí především za účelem ulehčení plnění jejich povinností. Jedná se např. o zabezpečení povinné školní docházky. Rozpočet obcí se může vázat také na příspěvkové organizace, které mohou obce zakládat, stejně jako k jiným právnickým osobám, a dokonce i k osobám fyzickým v souvislosti s daní z jejich příjmů.

V rámci vnitřních vztahů obecních financí se objevují převážně vztahy obcí a krajů k jejich vlastním mimorozpočtovým peněžním fondům. Ty jsou charakteristické tím, že mají vazbu k některému druhu veřejného rozpočtu.

Zásadní otázka, kterou musí většina starostů obcí neustále řešit, je stabilita financování a finančního systému. Té by mělo být dosahováno v dlouhém časovém období a zde souhlasím s Pařízkovou²⁷, podle které časté změny v daňovém určení a sazbách vedou k nerovnováze obecního finančního systému. Jedním ze stabilizujících prvků by měla být pevná daňová základna zabezpečující stabilní výnos z daní a umožňující přesnější sestavování příjmové i

²⁶ MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. Vybrané okruhy fiskální části FP - rozpočtové právo, s. 216-217. ISBN 978-80-210-4514-9.

²⁷ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Aktuální otázky financování územních samosprávných celků a municipálního finančního systému. In BOHÁČ, Radim (ed.). *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010 : soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Praha : Leges, 2010. s. 513. ISBN 978-80-87212-57-8.

výdajové stránky rozpočtů. Poté by se dala lépe plánovat úroveň a rozsah poskytovaných veřejných statků. Náklady na tyto statky mohou někdy mít autonomní charakter, jelikož z hlediska jejich vývoje podléhají jiným vlivům než příjmům, a to i přes značný podíl fixních nákladů.

Co se týče např. fiskální spravedlnosti, jsou naše veřejné rozpočty, tedy i ty obecní, jak praví europoslanec Ransdorf²⁸, *Jánošík naruby*. Důvodem je skutečnost, že tyto rozpočty, laicky řečeno, chudým berou a bohatým dávají. Podobně jako v řadě dalších zemí, které šly cestou přesunu daňového břemene z právnických osob na občany, z přímých daní na nepřímé, probíhá i u nás rozklad daňového základu. V souvislosti s tím dochází také k rozkladu rozpočtové báze a vyšší míře nespravedlnosti, která je velmi citlivě vnímána občany jednotlivých měst a obcí.

2.2 Rozpočtový proces

Problematika rozpočtového procesu je upravena zákonem o rozpočtových pravidlech. Jedná se o finanční a správní řízení *sui generis*, tedy právem stanovený pracovní postup státních orgánů, který je platný pro sestavování, schvalování, plnění a kontrolu rozpočtů. Obecně lze říci, že jde o zvláštní normotvorné procesy spočívající v etapách sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontroly rozpočtu²⁹. Ten je sestavován již v průběhu předcházejícího roku na dané rozpočtové období trvající jeden rok. Rozpočtový proces je zpravidla delší a většinou trvá 1,5-2 roky.

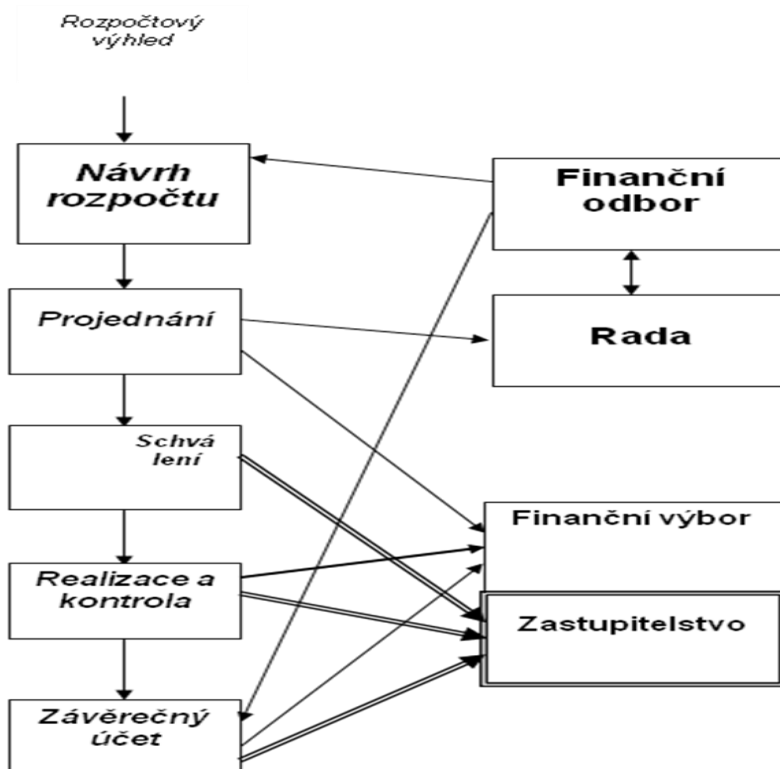
Návrh obecního rozpočtu sestavuje většinou finanční odbor obecního úřadu, jenž musí správně odhadnout a zanalyzovat výši budoucích příjmů a výdajů, tedy naplánovat příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu. Zároveň bere v potaz i dotace ze státního rozpočtu a fondů, kraje či státních účelových fondů. Návrh je dále projednán finančním výborem a předložen radě obce. Dalším krokem je zveřejnění návrhu vhodným způsobem na úřední desce, a to po dobu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu, jak určuje zákon³⁰. Činí se tak proto, aby k němu mohli občané vyjádřit své připomínky a námitky. Poté již následuje samotné hlasování o rozpočtu v zastupitelstvu. Pokud však není schválen před začátkem příslušného fiskálního roku, tedy před 1. lednem, hospodaří obec dle tzv. rozpočtového provizoria, a to až do doby jeho schválení.

²⁸ RANSDORF, Miloslav. *EKONOMIKA pro člověka*. 1. vyd. Plzeň : Euroverlag, 2010. Svět ekonomů aneb ekonomie v područí politiky, s. 108. ISBN 978-80-7177-023-7.

²⁹ MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ, Ivana; RADVAN, Michal. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Praha : Armex Publishing, 2006. Rozpočtové právo, s. 28-29. ISBN 80-86795-37-3.

³⁰ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, ve znění pozdějších předpisů.

Schéma č. 1: Rozpočtový proces obcí v ČR



Pramen: ŠELEŠOVSKÝ, Jan; JAHODA, Robert. Veřejné finance v ČR a EU. Brno, 2004.

Za plnění a kontrolu rozpočtu jsou v ČR odpovědní finanční výbor, rada obce a její zastupitelstvo, které zodpovídá za hospodaření s prostředky z rozpočtu a projednává jakékoliv jeho změny. Průběžná kontrola se provádí během fiskálního roku a jejím cílem je odstranit působení negativních prvků na plnění rozpočtu. Finanční odbor sestavuje každoročně závěrečný účet obce, ve kterém je zachyceno faktické plnění rozpočtu a který v sobě zahrnuje údaje o nakládání s příjmy a výdaji, finanční vztahy ke krajskému, státnímu rozpočtu a státním fondům či obcí zřízeným organizacím. Závěrečný účet je pak projednáván kontrolní komisí a zastupitelstvem, jež ho schvaluje. Hospodaření obce podléhá přezkoumání buď krajským úřadem, nebo auditorskou společností.

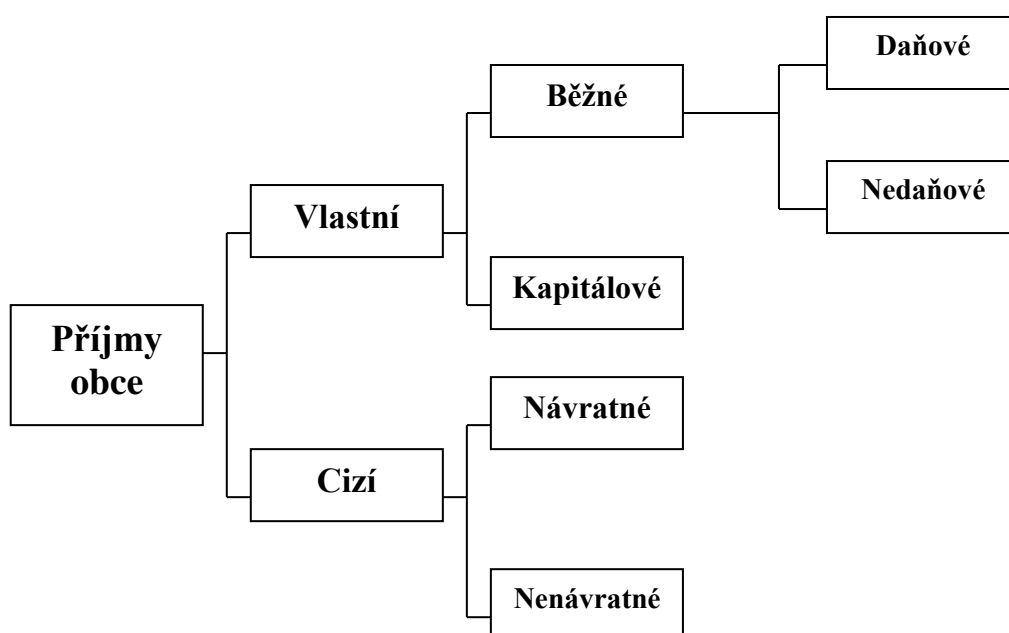
3 Příjmy obcí

V posledních letech neustále probíhá diskuze mezi zástupci jednotlivých obcí a měst o peněžních prostředcích, které mají k rozvoji a zabezpečení jejich potřeb. Základní otázkou není nic jiného, než kolik peněz by měly obce obdržet ze státního a krajského rozpočtu a hlavně, jak by se tyto prostředky měly mezi ně rozdělovat. Přitom současná situace v oblasti financí není pro jejich představitele záviděníhodná, jelikož starostové mají velkou zodpovědnost před „svými“ občany. Příjmy by měly pokrýt náklady spojené s výkonem správy v oblasti jak samostatné, tak i přenesené působnosti. Aby mohla být alespoň částečně naplněna finanční autonomie (soběstačnost), musí být určitý podíl příjmů využit dle vlastního uvážení každé obce a navíc tyto příjmy musí mít statut vlastních.

3.1 Členění obecních příjmů

Právě *vlastní* příjmy, tedy ty, o jejichž struktuře i objemu může obecní samospráva rozhodovat nezávisle na státu, mají v posledních dekadách tendenci posilovat³¹.

Schéma č. 2: Příjmy obcí v ČR



Pramen: TOTH, Petr. *Klasifikace zdrojů, nástrojů a technik řízení obcí a měst*. Plzeň, 2006. s. 214.

Můžeme je dělit na *běžné* a *kapitálové*, přičemž prvně zmíněné jsou charakteristické tím, že se každým rokem opakují, i když ne vždy ve stejném objemu. Používají se především na

³¹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha : Management Press, 2004. Vlastní příjmy územních rozpočtů, s. 251-253. ISBN 80-7261-086-4.

financování každoročně se opakujících potřeb obce. Běžné příjmy se dále člení na *daňové*, nenávratné platby stanovené zákonem představující největší jejich skupinu, a *nedaňové*, tzn. všechny ostatní příjmy, kde některé mohou být také stanoveny zákonem, jako např. pokuty za znečišťování životního prostředí apod. *Kapitálové* příjmy jsou jednorázové a většinou se pravidelně neopakují. Jedná se o účelové příjmy využívané k financování dlouhodobých potřeb zejména na pořízení investic v lokálním obecním sektoru přinášející užitek i budoucím generacím.

Mezi *cizí* příjmy obce řadíme takové, o jejichž struktuře i objemu nerozhoduje obecní samospráva nezávisle na státu. Dělí se na *nenávratné*, např. dotace ze státního rozpočtu či státních účelových fondů, příjmy od jiných subjektů (dary na pořízení investice), ale i prostředky z fondů EU a ostatní granty. Vedle nenávratných příjmů mohou obce získávat a využívat také *návratné* prostředky, čímž se myslí střednědobé nebo dlouhodobé úvěry od peněžních ústavů a půjčky zejména na doplnění příjmů především kapitálové povahy, tzn. na financování investičních potřeb.

3.2 Požadavky na vlastnosti obecních příjmů

Bez ohledu na velikost obcí co do počtu obyvatel či katastrální výměry se obecně považuje za vhodné, aby příjmy rozpočtů disponovaly určitými vlastnostmi, zkrátka aby byly³²:

- a) *dostatečně výnosné*, umožňující dosáhnout přiměřené a požadované míry finanční soběstačnosti jednotlivých obcí;
- b) do určité míry *závislé na aktivitě* obce, tzn. ty, které může územní samospráva sama ovlivnit - je to většina nedaňových příjmů, např. příjmy z pronájmu majetku ve vlastnictví příslušné obce, příjmy z podnikání ve vedlejší činnosti apod.;
- c) pokud možno *rovnoměrně rozloženy*, a to jak z hlediska prostorového, tak i časového, a umožnily tak zabezpečovat veřejné statky v přibližně stejné struktuře, kvantitě a kvalitě mezi obcemi;
- d) *plánovatelné* v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém časovém horizontu;
- e) *administrativně nenáročné* na správu a výběr, aby především náklady na správu a výběr daní a poplatků byly minimální.

³² PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha : Management Press, 2004. Vlastní příjmy územních rozpočtů, s. 251. ISBN 80-7261-086-4.

3.3 Míra finanční soběstačnosti obcí

Jedním ze základních stavebních prvků modernizace veřejné správy je reforma veřejných financí, jejímž cílem by mělo být mimo jiné zefektivnění přerozdělování finančních prostředků v rámci celé rozpočtové sféry. Rovněž by mělo dojít k úpravě rozsahu poskytovaných finančních zdrojů NÚSC na zabezpečování funkcí, které jsou jim svěřeny. Mezi vůbec nejkompexnější problém reformy se řadí míra přiznané fiskální autonomie obcí, jehož řešení je zásadní z hlediska jejich dlouhodobé stability finančního hospodaření. Příjmová stránka rozpočtu a její složení se stává tématem diskuzí mezi zástupci obcí a představiteli ústřední moci skrze rozpočtové určení daní. Obce by rády rozšíření finanční soběstačnosti prostřednictvím posílení vlastních daňových pravomocí, zatímco představitelé ústřední státní správy jsou pro zachování vyšší centralizace rozhodování o daňových příjmech i jejich přerozdělování. Důvodem je obava z nežádoucího růstu rozdílů daňové zátěže mezi jednotlivými obcemi, rozdíly mezi daňovými výnosy a snaha o zajištění sociální spravedlnosti všem občanům³³.

Míra finanční soběstačnosti obecních rozpočtů je ovlivněna řadou faktorů a k jejímu měření se v praxi používají různé ukazatele³⁴:

- podíl vlastních příjmů, včetně daňových, na celkových příjmech rozpočtu v procentech;
- podíl vlastních příjmů a všeobecných dotací na celkových příjmech rozpočtu. Sdílené daně se v některých vyspělých zemích přiřazují k všeobecným (neúčelovým) dotacím;
- podíl vlastních příjmů na běžných, každoročně se opakujících výdajích rozpočtu, tj. tzv. *míra samofinancování*.

Tabulka č. 1: Míra soběstačnosti rozpočtů obcí v ČR (v %)

Rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Průměr za ČR	78,1	78,6	80,6	76,6	66,4	64,8	58,3	60,6	72,3	69,3	70,2	72,0	67,1

Pramen: PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance*. Praha, 2005. s. 174, MFČR: Zprávy o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za léta 2003-2009, vlastní propočty.

³³ TRHLÍNOVÁ, Zuzana. Finanční autonomie obcí 1. *Deník veřejné správy* [online]. 15. 5. 2006 [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW:

<<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222040&ht=finan%ED+sob%ECsta%EDnost>>.

³⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 3. přeprac. vyd. Praha : ASPI, 2005. Fiskální federalismus, s. 385. ISBN 80-7357-049-1.

Tabulka č. 1 ukazuje vývoj míry soběstačnosti rozpočtů obcí v ČR za léta 1997-2009. Ta je zde počítána jako (vlastní / celkové příjmy) x 100 a byla zejména v 90. letech minulého století velmi vysoká, což zapříčinil především relativně vysoký podíl daní z příjmů plynoucích do obecních rozpočtů. Její pokles mezi léty 2000-2004 téměř o 20 procentních bodů se stal důsledkem změny struktury jejich příjmů, kdy podíl na daní z příjmů a nově vzniklého DPH poklesl. Následný skokový nárůst v roce 2005 způsobilo především snížení příjmů v důsledku změny finančních toků v oblasti školství. Náklady na obecní školství jsou nyní poskytovány z krajských rozpočtů přímo jednotlivým školám a neprocházejí již rozpočty obcí.

3.4 Daňové příjmy obcí

Daňové příjmy tvoří rozhodující část příjmů obecních rozpočtů a z dlouhodobého hlediska představují nejdůležitější zdroj financování potřeb a činností obcí. Jedná se o zákonem stanovenou, pravidelně se opakující povinnou platbu vybíranou, používanou a rozdělovanou na principu nenávratnosti, neekvivalenosti a nedobrovolnosti plynoucí do veřejných rozpočtů. Zpravidla jde o celostátně vybírané daně, kdy jejich výnos směřuje buď celý, nebo jeho část do obecních rozpočtů. Nemáme však na mysli pouze platby mající to uvedeno v názvu, nýbrž daňový charakter dále mají také cla, povinné veřejné zdravotní pojištění, povinné příspěvky na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti a rovněž místní poplatky³⁵. Z hlediska druhového třídění příjmů rozpočtovou skladbou jsou mezi daňové příjmy dále zahrnovány správní a některé další poplatky, které oficiálně nefigurují v daňové soustavě, jako např. poplatky za znečišťování životního prostředí - *platby postihující znečišťování životního prostředí a ohrožování zdraví a životů lidí, zvířat a rostlinstva v důsledku lidské činnosti*³⁶.

Pokud jde o požadavky na konstrukci daňových příjmů, pak Peková ve svých publikacích uvádí několik charakteristik, kterými jsou např.: lehká zjistitelnost daňové povinnosti, nemožnost daňového úniku a přesunu výnosu jiné obci, neutrální dopad na rozhodování daňových subjektů, stabilní základ daně a z toho plynoucí konstantní výnos a také jednoduchá a nenákladná její správa, což je často důvodem jejich centralizované správy a výběru.

V České republice, stejně jako v dalších vyspělých demokratických státech, platí jedna ze základních zásad daňového práva stanovující, že daně a poplatky není možné ukládat svévolně, bez zmocnění v nejvyšší zákonné normě. Toto zmocnění je reprezentováno

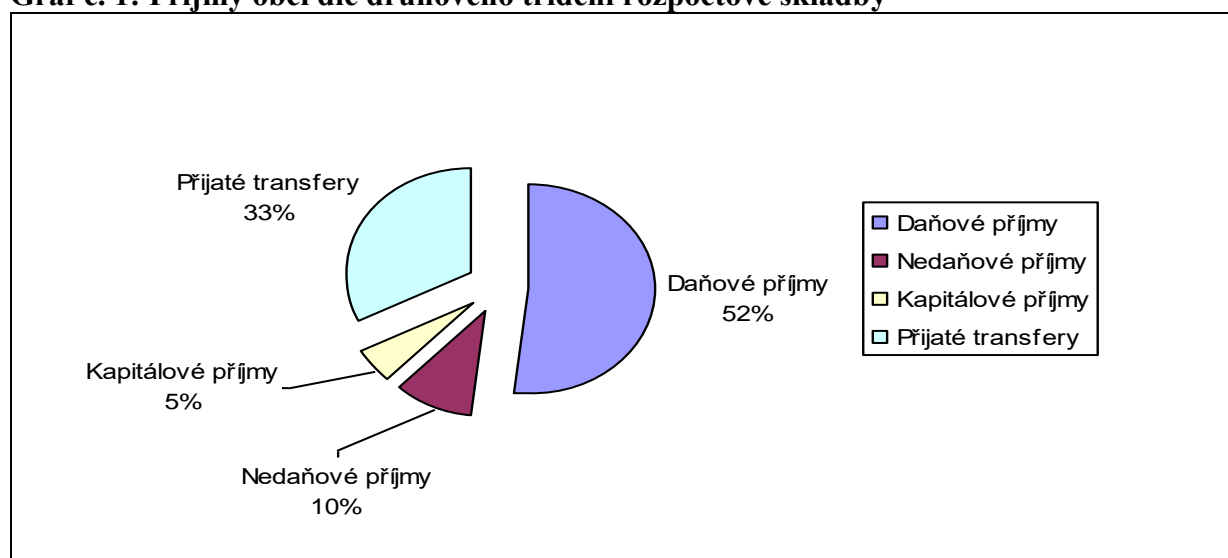
³⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 3. přeprac. vyd. Praha : ASPI, 2005. Veřejné příjmy, s. 299. ISBN 80-7357-049-1.

³⁶ Poplatky. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2008 [cit. 2011-02-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.mzp.cz/cz/poplatky>>.

ustanovením čl. 11 odst. 5 LZPS, které právo státu ukládat daně a poplatky omezuje do té míry, že veškeré daně a poplatky není možné stanovovat nařízenými či vyhláškami ústředních státních orgánů ani orgánů místní samosprávy, ale pouze na základě zákona. To znamená, že pokud by obce měly rozhodovat o svých daňových povinnostech, bude vždy předpokladem takové jejich činnosti výslovné a dostatečně určité zmocnění ve formě zákona³⁷.

Následující graf ukazuje a potvrzuje trend posledních let, kdy daňové příjmy skutečně tvoří největší část příjmů obcí. Modelovým příkladem je zde rok 2009.

Graf č. 1: Příjmy obcí dle druhového třídění rozpočtové skladby



Pramen: MFČR: Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek za rok 2009.

Jak jsme již uvedli, daňové příjmy tvoří největší část příjmů veřejných rozpočtů. Těch je však celá řada, a proto musí být nějak určeno, v tomto případě zákonem, jaký podíl daňových výnosů bude plynout do každého z nich. Rozhodnutí o tom, které daňové příjmy budou tvořit základ rozpočtů ÚSC, bude mít vliv na hospodaření obcí na několik let dopředu. V ČR zákon³⁸ používá termín *rozpočtové určení daní*, podle něhož daňové příjmy rozpočtů obcí tvoří:

- a) výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází,

³⁷ RADVAN, Michal. Ekonomická autonomie obcí v České republice. In TOMÁŠKOVÁ, Eva; PALÁTOVÁ, Dagmar. *Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů : (sborník z konference)*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 137-148. ISBN 80-210-4095-5.

³⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

- b) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- c) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů,
- d) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů uvedených pod písmenem c),
- e) podíl na 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d).
- f) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosů, kdy je poplatníkem obec nebo kraj,
- g) 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně (vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně. Bydlištěm se pro účely tohoto zákona rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby,
- h) daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- i) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Tento systém je poměrně složitý a částečně se odvíjí od počtu obyvatel mající na území dané obce bydliště, což může vést v jistém slova smyslu ke „kupování (uplácení) obyvatel“. Praktickým příkladem tohoto tvrzení se stala šumavská obec Modrava, ve které má uvedeno trvalé bydliště mimo jiných podnikatel, majitel Ostravsko-karvinských dolů a miliardář Zdeněk Bakala. Právě díky velice nadprůměrným výdělkům tvoří část jeho daní součást příjmů modravského rozpočtu, jež se za posledních pár let mnohonásobně zvýšily. Obec tak může svým občanům rozdávat různé příspěvky, jako jsou např. na dojíždění do škol, novoroční příspěvky, dříví na topení na celou zimu zdarma, jednorázovou finanční hotovost při narození dítěte apod. Tímto způsobem se vedení obce snaží přilákat nové obyvatele, resp.

odradit ty stávající od stěhování se, čímž dochází ke zmíněnému uplácení obyvatel³⁹.

3.4.1 Sdílené daně

Existuje mnoho kritérií, jak členit daně. Ukázat a popsat je všechna by bylo velice dlouhé a hlavně to není účelem této práce. Proto se zde spokojíme s dělením podle daňového určení, tedy podle toho, zda jsou daně do rozpočtů obcí převáděny zcela (*svěřené daně*) nebo jen v určitém podílu (*sdílené*). Prvně zmíněné plynou pouze do jednoho konkrétního veřejného rozpočtu a u sdílených je výnos rozdělen mezi jednotlivé úrovně státní správy. Stát u těchto daní určuje základní prvky právní konstrukce a procento výnosu, které náleží určitým článkům rozpočtové soustavy, tudíž obce nemohou příjem ze sdílených daní tvořící značnou jeho část přímo ovlivnit. Mohou však samy vytvářet lepší podmínky pro život a podnikání v obci a tím tak nepřímo zvyšovat příjmy svého rozpočtu. Sdílené daně se svou podstatou blíží spíše neúčelovým dotacím se zvláštním režimem rozdělování, ve kterém zásadní roli u obcí hraje jejich velikost. Daň je spravována finančními úřady (dále jen „FÚ“), a proto z toho obcím nevznikají žádné náklady. Správce daně (FÚ) převádí daňový příjem určený obci nejméně jedenkrát do měsíce, je-li částka určená k transferu vyšší než 500 Kč⁴⁰.

Pod pojmem sdílené daně se skrývá: *daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, daň z příjmů fyzických osob z kapitálových výnosů, daň z příjmů právnických osob a daň z přidané hodnoty.*

Podíl jednotlivých obcí na příslušné části celostátního hrubého výnosu daní je stanoven vyhláškou Ministerstva financí o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částkách celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Základem pro určení procentního podílu každé obce na sdílených daních např. pro rok 2011 je počet obyvatel k 1. lednu 2010 dle bilance počtu obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem, výměra katastrálního území obce k 1. lednu 2010 podle údajů Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a počty zaměstnanců k 1. prosinci 2009.

Novela zákona o RUD zaznamenala s platností od 1. ledna 2008 několik významných změn. Zvýšil se celkový podíl obcí na daňovém inkasu sdílených daní z 20,59 % na 21,4 %. Došlo ke zrušení původních čtrnácti velikostních kategorií a jejich nahrazení čtyřmi pásmy

³⁹ TICHÁ, Eva. Šumavská Modrava je ráj. Bakala to platí. *iDNES* [online]. 6. 10. 2008 [cit. 2011-03-05]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/sumavska-modrava-je-raj-bakala-to-plati-dym-domaci.asp?c=A081005_211039_domaci_abr>.

⁴⁰ MARKOVÁ, Hana. Vlastní nebo sdílené daně obcím?. In *Days of public law : sborník příspěvků z mezinárodní konference* [online]. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2007 [cit. 2011-03-06]. Dostupné z WWW: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/Souhrn_Final.pdf>. ISBN 978-80-210-4430-2.

koeficientů postupných přechodů, které se vztahují na všechny obce s výjimkou Prahy, Brna, Ostravy a Plzně. Kritéria sdílení byla rozšířena o počet obyvatel a rozlohu katastrální výměry obce⁴¹. V posledních letech se většinou doporučuje využívat sdílené daně ve větší míře, jelikož umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost a snižují velké nerovnosti v daňovém výnosu jednotlivých obcí.

Právě čtrnáct zmíněných koeficientů velikostních kategorií bylo až do novely zákona o RUD terčem značné kritiky. Jednak se jednalo o uměle vytvořená čísla, která neměla opodstatnění vzhledem k podmínkám co do daňových příjmů obcí a měst v ČR. Velký rozdíl v koeficientech velikostních kategorií mezi největšími a nejmenšími obcemi způsoboval značnou nespravedlnost a diskriminaci malých obcí. Asi nejvíce napadanými se staly skokové přechody mezi velikostními kategoriemi. Kritizovanými rozhraními bylo rozmezí 100, 10 000 a 100 000 obyvatel, kdy se jednotlivé obce na rozhraní těchto kategorií uchýlovaly k „uplácení občanů“ za účelem „skoku“ či překročení do vyšší příjmové (podílové) kategorie. Novela zákona o RUD tedy přinesla pouze čtyři velikostní kategorie obcí s výjimkou čtyř našich největších měst (každé z nich má svůj vlastní koeficient), zrušila skokový a zavedla klouzavý (progresivní) přechod mezi velikostními kategoriemi⁴².

Hlavní výhodou sdílených daní je *stabilita* daňových příjmů obecních rozpočtů při současném *propojení výnosu z daní důchodového typu na ekonomický cyklus*-tyto daně jsou citlivé na vývoj hospodářství, což vytváří tlak na vedení obce jednat v souladu se stabilizační politikou ústřední vlády; *zvýšení pravomocí obce v rozhodování*, na co daňový výnos ze sdílených daní použit (v podstatě mají charakter neúčelové všeobecné dotace); *nezávislost výběru daně na místě zúčtování* jejího základu; centralizace správy a výběru daně umožňuje *snižovat administrativní náklady* na její správu a výběr.

Naopak mezi nevýhody sdílených daní je možné zahrnout *růst závislosti obcí na rozhodnutí státu* (tzn. zákonodárců), jak velký podíl na výnosu té které daně bude plynout do obecních rozpočtů; *nemotivují obce k tvorbě vlastních rozpočtových příjmů*, zejména nedaňových; *zmenšení odpovědnosti za výši svých obecních výdajů*, neboť je odděleno rozhodování o daňových příjmech a jejich výběru (na centrální úrovni) od rozhodování o výdajích (na decentralizované úrovni); *ústřední vláda může mít zájem především na růstu těch daní, z nichž dostává rozhodující podíl* do státního rozpočtu (snížení přímých a zvýšení

⁴¹ HÁNOVÁ, Irena. Daňové příjmy rozpočtů obcí. *Informační portál zlínského kraje* [online]. 6. 4. 2011 [cit. 2011-04-10]. Dostupné z WWW:

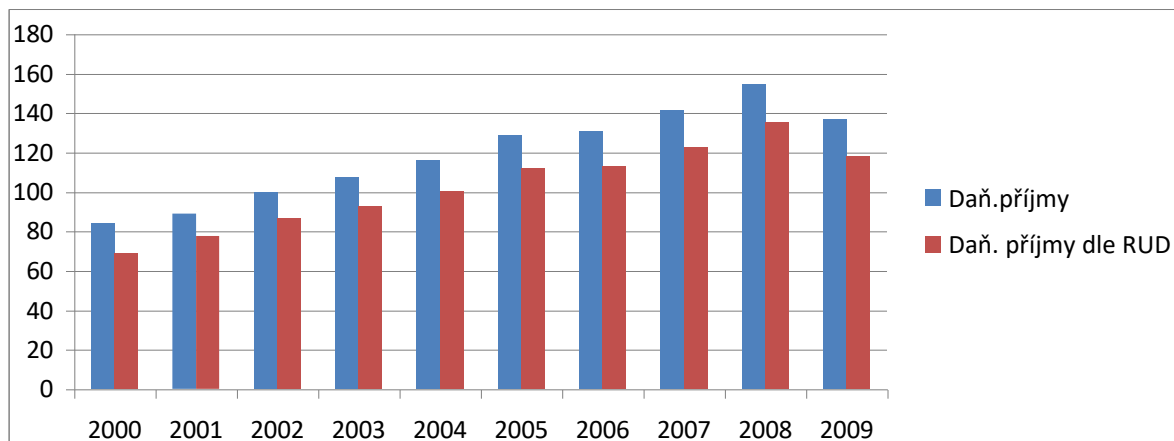
<<https://www.kr-zlinsky.cz/docDetail.aspx?docid=162185&nid=2557&doctype=ART>>.

⁴² NETOLICKÝ, Martin. Rozpočtové určení daní územním samosprávným celkům. *Univerzita Palackého Olomouc* [online]. 19. 10. 2009 [cit. 2011-03-16]. Dostupné z WWW:

<http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/Ostatni/FinUSC/RozpocetoveUrceni.pdf>.

nepřímých daní, čímž obce ve finále obdrží méně), ale i na růstu daní, které jsou výlučným jeho příjmem⁴³.

Graf č. 2: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2000-2009 (v mld. Kč)



Tabulka č. 2: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2000-2009 (v mld. Kč)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Daň. příjmy	83,584	88,830	99,546	107,492	116,113	128,900	130,670	141,349	154,422	136,559
Daň. příjmy dle RUD	68,715	77,567	86,192	92,299	100,150	112,045	112,893	122,140	134,988	117,801

Pramen: Daňové příjmy obcí v roce 2007 zaznamenaly nárůst. In. *Deník veřejné správy*, MFČR: Zprávy o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek za léta 2003-2009.

Tabulka a graf č. 2 ukazují vývoj daňových příjmů obcí v prvních deseti letech tohoto století. V roce 2000 se daňové příjmy obcí řídily starou právní úpravou a po následné reformě veřejné správy došlo ke změnám ve financování územních samosprávných celků, tedy i obcí. Mezi léty 2001-2009 je možné sledovat jejich vývoj podle zákona o rozpočtovém určení daní, jenž nabyl účinnosti 1. ledna 2001. V tomto období rostly daňové příjmy zhruba stejně, a to až do roku 2005 včetně. Rok 2006 byl ve znamení daňových změn v rámci tzv. předvolebního balíčku (zavedení společného zdanění manželů, snížení sazby DPFO na 12 %...), který znamenal značné snížení přímých daní. Tento pokles nebyl v dostatečné míře vykompenzován zvýšením DPH, a proto došlo ke stagnaci obecních rozpočtů. Respektive kompenzaci v podobě zvýšení spotřebních daní pocítil pouze státní rozpočet, do kterého tyto daně směřují celým svým podílem a neplynou tudíž ani částečně do rozpočtů obcí⁴⁴.

⁴³ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha : Management Press, 2004. Teorie fiskálního federalismu, s. 184-185. ISBN 80-7261-086-4.

⁴⁴ NETOLICKÝ, Martin. Daňové příjmy obcí v roce 2007 zaznamenaly růst. *Deník veřejné správy* [online]. 10. 6. 2008 [cit. 2011-03-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6321985&ht=da%F2ov%E9+p%F8%EDjmy>>.

Následující rok se odehrával ve znamení pokračování přerušeno nárůstu daňových příjmů a jako dosti zásadní se ukázal být rok 2008, kdy došlo k již zmíněné novele zákona o RUD, která přinesla nový způsob přerozdělování sdílených daní. Zvýšení podílu obcí z 20,59 % na 21,4 % mělo přidat do obecních rozpočtů asi 4,6 mld. Kč. Bohužel však v důsledku tzv. ekonomické krize došlo k propadu daňových příjmů v roce 2009 a ke změnám ve struktuře jednotlivých zdrojů financování, kdy posílila váha přijatých transferů. K jejich nárůstu přispěly změny státního rozpočtu znamenající zvýšení transferů pro obce o zhruba 9,2 mld. Kč. I přes výrazný pokles sdílených daní tvoří daňové příjmy dlouhodobě nejdůležitější zdroj financování činností obce⁴⁵.

3.4.2 Místní a správní poplatky

Jak bylo uvedeno výše, mezi daňové příjmy obcí lze mimo jiné zahrnout i *místní poplatky*. Obecně, nejen tedy místní, ale také správní a soudní poplatky lze charakterizovat jako *peněžní ekvivalent za služby poskytované veřejným sektorem*⁴⁶. Jiná definice např. uvádí, že se jedná o *zákonem stanovené peněžité dávky vybírané na principu nenávratnosti státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi za zákonem stanovené úkony jejich orgánů*⁴⁷.

Podle již zmíněného ustanovení čl. 11 odst. 5 LZPS lze daně a poplatky ukládat pouze na základě zákona. Tímto zákonným zmocněním je zde zákon o místních poplatcích⁴⁸, podle kterého mohou obce autonomně, tedy prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, stanovit pro svá území místní poplatky, jež budou vybírat, jakožto i jejich sazbu, režim výběru, osvobození od nich apod. Tyto poplatky jsou ukládány za účelem zdanění (často i regulace) určité aktivity nebo vyjadřují nějaké místní specifikum. Přestože v ČR oficiálně neexistují obecní a místní daně, resp. v našem právním řádu není pojem místní daň zakotven, právě místní poplatky bychom mohli do této kategorie daní zahrnout. Důvodem je fakt, že celým svým objemem plynou do obecního rozpočtu obce, která je zavedla, a také, že se jedná o jednorázové platby ustanoveny na principech neekvivalentnosti (není na ně vázána žádná protihodnota či protiplnění), nedobrovolnosti a nenávratnosti.

Uvedené zmocnění k vydávání obecně závazné vyhlášky obce je zakotveno v ustanovení § 14 tohoto zákona, podle něhož *stanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce*,

⁴⁵ Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za rok 2009. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-04-04]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_F_pdf.pdf>.

⁴⁶ KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie : úvod do problematiky*. 1. vyd. Praha : ASPI, 2005. Daně a jejich role v ekonomice, s. 10. ISBN 80-7357-092-0.

⁴⁷ MRKÝVKA, Petr, et al. *Finanční právo a finanční správa 2. díl*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 6. ISBN 80-210-3579-X.

⁴⁸ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

kteřá je ve svém území zavedla. Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Dle nálezů pléna Ústavního soudu ze dne 26. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/93 mohou obce stanovit pouze takové poplatky, které jsou taxativně vymezeny v tomto zákoně, a tudíž nemohou rozšiřovat nad zákon okruh činností, které lze zatížit místním poplatkem⁴⁹.

V současné době opravňuje zákon o místních poplatcích obce k zavedení těchto poplatků:

- a) poplatek ze psů,
- b) poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- c) poplatek za užívání veřejného prostranství,
- d) poplatek ze vstupného,
- e) poplatek z ubytovací kapacity,
- f) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,
- h) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- i) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Velmi specifickou součástí struktury obcemi ukládaných a vybíraných poplatků je tzv. *poplatek za komunální odpad*, který sice svou podstatou a názvem připomíná poplatek místní, ale vzhledem k jejich taxativnímu výčtu v citovaném zákoně nemůže být pod zákon o místních poplatcích zahrnut. Obce mohou poplatek za komunální odpad stanovit a vybírat dle zákona o odpadech⁵⁰, kde § 17a odst. 1 praví, že: „*Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit a vybírat poplatek za komunální odpad vznikající na jejím území. Poplatek nelze stanovit současně s místním poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona.*“ Záleží tedy na uvážení obce, který z těchto poplatků na svém území zavede⁵¹.

⁴⁹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. Obecně závazné vyhlášky obcí, s. 213. ISBN 80-7179-794-4.

⁵⁰ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ BINEK, Jan; GALVASOVÁ, Iva; KADEČKA, Stanislav. Místní poplatky - možnosti a realita. *Deník veřejné správy* [online]. 26. 6. 2008 [cit. 2011-04-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6325369&ht=M%EDstn%ED+poplatky>>.

Například dle státních závěrečných účtů ČR jsou součástí skupiny daní a poplatků z vybraných činností a služeb také *správní poplatky*, které obec vybírá v rámci její přenesené působnosti, přičemž největší rozsah správy a výběru těchto poplatků vykonávají obce s rozšířenou působností. Logicky jsou pak příjmy ze správních poplatků u těchto obcí vyšší než u obcí ostatních. Spolu s místními poplatky tvoří správní součást daňových příjmů obce, na druhou stranu však je mezi nimi zásadní rozdíl. Místní poplatky mají díky své neekvivalentnosti daňový charakter a de facto nahrazují místní daně⁵². Na druhou stranu však jde u správních poplatků do jisté míry o určitou ekvivalenci, tedy úhradu nákladů (alespoň částečnou) za činnost správních orgánů. Z tohoto pohledu by neměly být zahrnuty do daňových příjmů obcí. Nejčastěji obce provádějí takové správní úkony, jako jsou výpisy z matrik, ověření pravosti dokladů, vystavení dokladu o povolení stavby apod⁵³.

Účelem správních poplatků je převážně skutečnost, aby žadatel přispěl na činnost orgánu, která se uskutečňuje v jeho zájmu, tzn. aby náklady na výkon státní správy nenesli všichni občané, nýbrž konkrétní jedinec, jenž má o ten který úkon zájem. Dalším důvodem je nezatežovat státní správu zbytečnými podáními, avšak při konstrukci sazeb musí zákonodárce dbát na to, aby bylo řízení z hlediska výše poplatku pro poplatníka dostupné. Zákonná úprava správních poplatků se řídí zákonem o správních poplatcích⁵⁴, který může pro určité důvody (např. sociální) některý úkon od poplatku osvobodit⁵⁵.

⁵² S tímto všeobecně uznávaným tvrzením bychom měli být opatrní a rozvážní, jelikož dle názoru autora této bakalářské práce lze do jisté míry ekvivalenci nalézt i u místních poplatků.

⁵³ ŠELEŠOVSKÝ, Jan. Zdroje financování obcí a krajů. In REKTORÍK, Jaroslav; ŠELEŠOVSKÝ, Jan. et al. *Jak řídit kraj, město, obec: finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola: rukověť územní samosprávy*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002. s. 24. ISBN 80-210-2955-5.

⁵⁴ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

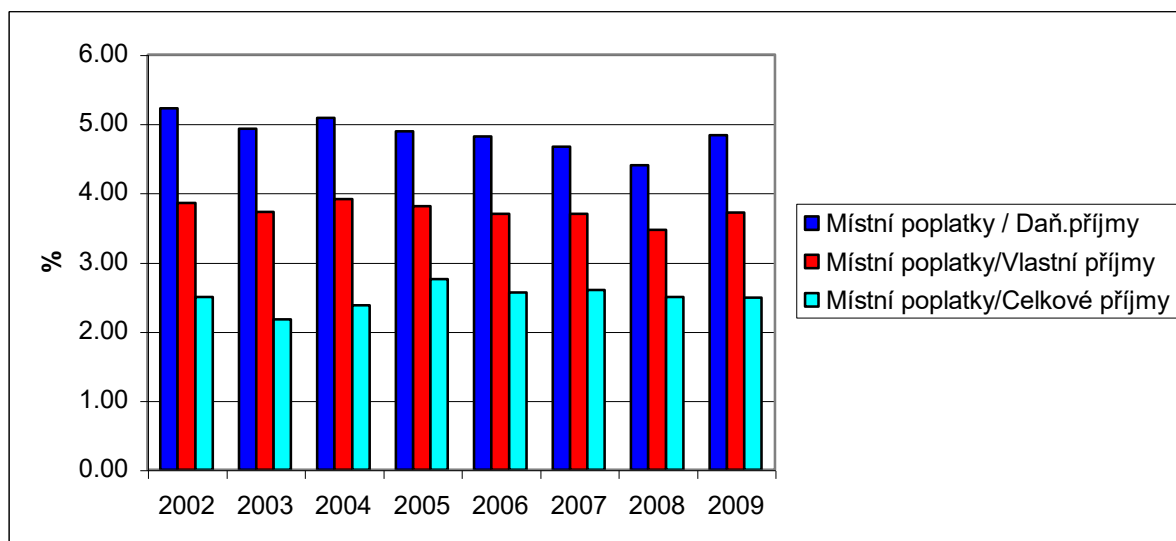
⁵⁵ MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ, Ivana; RADVAN, Michal. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Praha : Armex Publishing, 2006. Poplatkové právo, s. 75. ISBN 80-86795-37-3.

Následující tabulka ukazuje vývoj místních a správních poplatků mezi léty 2002-2009 v absolutních číslech i jako podíl daňových, vlastních a celkových příjmů všech obcí a měst v ČR.

Tabulka č. 3: Vývoj místních a správních poplatků v letech 2002-2009 (v mld. Kč a v %)

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Daň. Příjmy	99.5	107.5	116.1	128.9	130.7	141.3	154.4	136.6
Vlastní příjmy	134.9	142.3	150.7	165.3	170.2	178.3	196.4	177.8
Místní poplatky	5.2	5.3	5.9	6.3	6.3	6.6	6.8	6.6
Správní poplatky	1.5	2.3	2.5	3.1	3.4	3.7	3.8	2.8
Celkové příjmy obcí	208.2	244.0	248.5	228.5	245.6	254.0	272.9	264.9
Místní poplatky/Daň.příjmy	5.23	4.93	5.08	4.89	4.82	4.67	4.40	4.83
Místní poplatky/Vlastní příjmy	3.85	3.72	3.92	3.81	3.70	3.70	3.46	3.71
Místní poplatky/Celkové příjmy	2.50	2.17	2.37	2.76	2.57	2.60	2.49	2.49
Správní poplatky/Daň.příjmy	1.51	2.14	2.15	2.40	2.60	2.62	2.46	2.05
Správní poplatky/Vlastní příjmy	1.11	1.62	1.66	1.88	2.00	2.08	1.93	1.57
Správní poplatky/Celkové příjmy	0.72	0.94	1.01	1.36	1.38	1.46	1.39	1.06

Graf č. 3: Podíl příjmů z místních poplatků na daňových, vlastních a celkových příjmech obcí za léta 2002-2009 (v %)



Pramen: MFČR: Zprávy o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek za léta 2003-2009.

Obce místní poplatky vybírají, aby získaly další potřebné finanční prostředky do svých rozpočtů a mohly je použít na financování potřeb a lokálních veřejných statků⁵⁶. Největšího podílu na daňových příjmech dosáhly, jak dokládá graf č. 3, v roce 2002, kdy se podílely více než 5,2 %. I když nepředstavují velký příjem obecních rozpočtů, v průměru nepřesahují 2,5 % z celkových příjmů, vhodně je doplňují a pomáhají snižovat napjatost ve finančním

⁵⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha : Management Press, 2004. Vlastní příjmy územních rozpočtů, s. 276. ISBN 80-7261-086-4.

hospodaření obcí.

Jednoznačně největší částku vybranou na místních poplatcích v celorepublikovém výnosu tvoří poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, jehož podíl zaujímá více než 60 %. Jistě v tomto tvrzení nalezneme logiku, neboť všichni musíme přinejmenším nakupovat potraviny, které jsou mnohdy balené, a obaly z nich nechceme shromažďovat doma na dobu delší než nezbytně nutnou. Naopak návštěvu kina či vydržování psa si můžeme odpustit.

4 Porovnání daňových příjmů města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč

V praktické části se zaměříme na porovnání daňových příjmů, převážně sdílených daní a místních poplatků, dvou východočeských obcí - města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč. Budeme je srovnávat za rok 2009, jelikož právě za tento kalendářní rok mají obě obce již schválený závěrečný účet, jak jim to ukládá zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Důvod, proč jsme si vybrali dvě zmíněné obce, je, že autor této bakalářské práce má k oběma vřelý vztah a tráví v nich mnoho času. V Ústí již 20 let žije a v Dobrouči si každý víkend užívá volného času.

4.1 Charakteristika města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč



Ústí nad Orlicí (dále jen „Ústí“) je městem okresním ležícím na východě Čech v kraji Podorlicka v půvabném údolí na soutoku řek Tiché Orlice a Třebovky. Nachází se v nadmořské výšce 350 m a zhruba 150 km východně od Prahy. K poslednímu dni roku 2009 zde žilo 14 565 obyvatel, což z něho činí páté největší město v Pardubickém kraji s katastrální výměrou 3 636,83 ha. Co do působnosti a výkonu státní správy se jedná o obec s rozšířenou působností, tzv. obec III. stupně – jakýsi mezičlánek v přenesené působnosti státní správy mezi krajskými a obecními úřady.



Obec Dolní Dobrouč (dále jen „Dobrouč“) se nachází v kopcovité oblasti Podorlické pahorkatiny asi 10 km severovýchodně od města Ústí nad Orlicí v nadmořské výšce 350 m. V roce 2009 zde žilo 2557 obyvatel a její katastrální výměra činí 3 071,87 ha. Svoji působností se řadí mezi obce I. stupně, nemá tudíž ani pověřený obecní úřad, který v rámci přenesené působnosti na svém území vykonává státní správu v rozsahu přiznaném obcím zákonem.

V oblasti *samostatné působnosti* finanční výbory obou obcí provádějí tyto činnosti⁵⁷:

- analyzují aktuální finanční situaci obcí a předkládají orgánům obcí návrhy na jejich optimální využití,
- vedou účetnictví obcí a provádějí za ně platební a zúčtovací styk v souladu se schváleným rozpočtem obcí,
- zpracovávají návrh rozpočtu obcí včetně jeho projednání a schválení v příslušných

⁵⁷ Finanční odbor. *Ústí nad Orlicí* [online]. 2011 [cit. 2011-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.ustinadorlici.cz/urad/kontakty/?o=skupina-kontaktu-2>>.

obecních orgánech,

- zpracovávají návrh závěrečného účtu hospodaření obcí za uplynulý kalendářní rok a předkládají jej k projednání a schválení v příslušných orgánech obcí,
- zajišťují činnost hlavní pokladny.

Město Ústí nad Orlicí navíc v oblasti *přenesené působnosti*⁵⁸:

- vykonává činnost správce daně,
- zajišťuje činnosti podle zákona o cenách (např. stanovení regulovaných cen, provádění cenové kontroly, ukládání, vybírání a vymáhání pokut za porušení cenových předpisů),
- zajišťuje činnosti podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách v platném znění,
- vydává povolení k provozu výherních hracích přístrojů podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách,
- vykonává státní dozor a ukládá sankce za porušení zákona o loteriích a jiných podobných hrách.

4.2 Porovnání daňových příjmů obou obcí za rok 2009

Základním zdrojem příjmů obou obcí v roce 2009 byly daňové příjmy, jak dokládá následující tabulka. Jedná se zejména o celostátní daně, jejichž výnos buď zcela, nebo částečně plyne do obecního rozpočtu a dále pak daně svěřené včetně místních poplatků.

Tabulka č. 4: Porovnání příjmů obou obcí a celé České republiky za rok 2009
(v tis. Kč a v %)

	Ústí nad Orlicí		Dolní Dobrouč		Česká republika	
	Absolutní	Podíl celk. příjmů	Absolutní	Podíl celk. příjmů	Absolutní	Podíl celk. příjmů
Třída 1-Daň. příjmy	137 491.97	45.14	18 977.18	57.58	136 559 200.00	51.56
Třída 2-Nedaň.příjmy	27 210.67	8.93	6 616.94	20.08	27 207 100.00	10.27
Třída 3-Kapitál. příjmy	14 283.77	4.69	206.46	0.63	14 002 500.00	5.29
Třída 4-Přijaté transfery	125 616.19	41.24	7 152.46	21.71	87 090 900.00	32.88
Příjmy celkem	304 602.60	100.00	32 953.04	100.00	264 859 700.00	100.00

Pramen: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč k 31. 12. 2009, Státní závěrečný účet za rok 2009, vlastní propočty.

V tomto směru ani město Ústí nad Orlicí ani obec Dolní Dobrouč nejsou výjimkou. V Ústí tvořily daňové příjmy v roce 2009 137,491 mil. Kč, tj. 45,14 % celkových příjmů města. Ve

⁵⁸ Finanční odbor. *Ústí nad Orlicí* [online]. 2011 [cit. 2011-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.ustinadorlici.cz/urad/kontakty/?o=skupina-kontaktu-2>>.

srovnání s celorepublikovým výnosem daňových příjmů všech obcí (51,56 %) je to o zhruba 6 procentních bodů méně, což bylo způsobeno především posílením váhy přijatých transferů. Co se týče daňových příjmů Dobrouče, ty vykazaly hodnotu 18,977 mil. Kč, tedy 57,58 % celkových příjmů obce, což činí naopak o 6 procentních bodů více v porovnání s celou ČR. Posílení daňových příjmů obecního rozpočtu bylo v tomto případě dáno poklesem přijatých transferů a také velice malým výnosem kapitálových příjmů.

Následující tabulka ukazuje poměr daňových příjmů obou obcí ve vztahu k celkovému počtu jejich obyvatel. Ke konci roku 2009 činil poměr občanů města Ústí a obce Dobrouč 5,6961, avšak daňové příjmy obou municipalit vykazovaly ve stejném období poměr 7,2451.

Tabulka č. 5: Poměr daňových příjmů obou obcí ve vztahu k celkovému počtu jejich obyvatel za rok 2009

	Ústí nad Orlicí	Dolní Dobrouč
Počet obyvatel k 31. 12. 2009	14565	2557
Počet obyvatel po vynásobení příslušným koeficientem	20 203	2 721
Poměr obyvatel obou obcí	5,6961	0,1756
Poměr obyvatel obou obcí po vynásobení příslušným koeficientem	7,4259	0,1347
Poměr daň. příjmů obou obcí	7,2451	0,1380

Pramen: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč k 31. 12. 2009, Český statistický úřad, vlastní propočty

Tento nesoulad byl způsoben rozpočtovým určením daní, resp. koeficienty postupných přechodů⁵⁹ u sdílených daní a také různě velkými výnosy u daní svěřených. Jistými úpravami, zjednodušením a vynásobením počtu obyvatel Ústí koeficientem 1,3872 a Dobrouče koeficientem 1,0640⁶⁰ a jejich následným podělením jsme dospěli k číslu 7,4259, které již zhruba odpovídá poměru daňových příjmů obou obcí.

Pokud bychom chtěli porovnat jejich daňové příjmy na 1 obyvatele, zjistíme, že ve vztahu k celorepublikovému výnosu dosahovaly obě námi vybrané obce značného podprůměru, což bylo dáno především začleněním počtů obyvatel a daňových výnosů měst Prahy, Brna, Ostravy a Plzně⁶¹ do našich výpočtů.

⁵⁹ I přes částečnou nesprávnost budeme pro zjednodušení a ulehčení výpočtů považovat daňové příjmy obou obcí za daně sdílené.

⁶⁰ Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Tato 4 města mají své vlastní koeficienty postupných přechodů.

Tabulka č. 6: Porovnání daňových příjmů obou obcí za rok 2009 na 1⁶² jejich obyvatele (v Kč)

	Ústí nad Orlicí	Dolní Dobrouč	ČR
Daň. příjem na 1 obyvatele	9 439,89	7 421,66	12 997,20
Daň. příjem na 1 obyvatele po vydělení příslušným koeficientem	6 804,99	6 975,24	

Pramen: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč k 31. 12. 2009, Český statistický úřad, vlastní propočty

V roce 2009 činily daňové příjmy města Ústí v přepočtu na 1 jeho obyvatele necelých 9440 Kč. V porovnání s Dolní Dobroučí se jednalo o rozdíl více než 2000 Kč, který způsobily stejně jako v předchozím případě převážně koeficienty postupných přechodů a různé výnosy svěřených daní. Po v tomto případě vydělení obou částek stejnými koeficienty jako v předchozím případě jsme obdrželi podobné cifry, a to téměř 6900 Kč, které již nevykazují nějakou nespravedlnost co do daňových příjmů na hlavu oušťačka a dobroučáka.

4.2.1 Porovnání daně z příjmu obou obcí za rok 2009

Daň z příjmu fyzických i právnických osob patří k jedné z nejsložitějších daní, jejíž právní úprava se řídí zákonem o daních z příjmů⁶³. Poplatníkem daně z příjmu fyzických osob (dále jen „DPFO“) je dle § 2 odst. 1 tohoto zákona, jak již sám název napovídá, fyzická osoba. Jejím předmětem jsou podle § 3 stejného zákona mimo jiné *příjmy ze závislé činnosti* a funkčních požitků (např. mzdy), *příjmy z podnikání* a z jiné samostatné výdělečné činnosti, *příjmy z kapitálového majetku* (např. úroky, dividendy).

DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků tvořila v obou porovnávaných obcích v roce 2009 velmi významnou část. V Ústí nad Orlicí z ní do městského rozpočtu přiteklo 26,144 mil. Kč, tj. 19 % celkových daňových příjmů města. Situace v Dolní Dobrouči byla podobná, jak dokresluje následující tabulka, zde činila tato daň 19,8 %, tedy relativně srovnatelná. Ve vztahu k celorepublikovému výnosu šlo o mírný nadprůměr zhruba o 1 procentní bod. Naopak zcela odlišné poměry panovaly u DPFO z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti.

V porovnání příjmů z této daně na 1 obyvatele obou obcí vůči 1 občanu celé ČR nedosahovalo Ústí ani Dobrouč alespoň polovičních výnosů. Dobrouč v přepočtu na 1 obyvatele dokonce vykazovala více jak 4 krát menší příjem vůči celorepublikovému průměru. To bylo dáno především větším množstvím zaměstnanců v obci ve srovnání s podnikateli a

⁶² Při porovnávání příjmů na 1 občana se neuchýlíme k dělení obyvatelstva na ekonomicky aktivní a neaktivní, děti ani osoby ve starobním důchodu. Každá věková skupina svým způsobem využívá zázemí, možnosti, infrastrukturu atd. dané obce. Někdo více, jiný méně, to však v této práci zohledňovat nebudeme.

⁶³ Zákon číslo 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

osobami samostatně výdělečně činnými. Přece jenom v Ústí je větší variabilita možností k samostatné živnosti. DPFO z kapitálových výnosů se nikde vůči celorepublikovému stavu výrazně nelišila.

Kdybychom opět celkové příjmy obou obcí z těchto tří daní podělili a poměřili je stejným způsobem jako u tabulky č. 6, došli bychom i ke stejnému závěru.

Tabulka č. 7: Porovnání DPFO obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %)

	Ústí nad Orlicí		Dolní Dobrouč		ČR	
	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů
1111 DPFO ze ZČ	26 143,70	19,01	3 753,47	19,78	24 762 873,28	18,13
1112 DPFO ze SVČ	2 276,39	1,66	213,49	1,12	4 076 180,84	2,98
1113 DPFO z kapit. výnosů	2 117,48	1,54	328,61	1,73	2 146 920,84	1,57
Celkem	30 537,57	22,21	4 295,57	22,64	30 985 974,96	22,69
	Příjem na 1 obyvatele Ústí nad Orlicí		Příjem na 1 obyvatele Dolní Dobrouče		Příjem na 1 obyvatele ČR	
1111 DPFO ze ZČ	1,795		1,468		2,357	
1112 DPFO ze SVČ	0,156		0,083		0,388	
1113 DPFO z kapit. výnosů	0,145		0,129		0,204	
Celkem	2,096		1,680		2,949	

Pramen: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč k 31. 12. 2009, Český statistický úřad, Státní závěrečný účet za rok 2009, vlastní propočty

4.2.2 Porovnání daně z příjmu právnických osob obou obcí za rok 2009

Právní úprava daně z příjmu právnických osob (dále jen „DPPO“) se taktéž řídí zákonem o daních z příjmů. Navíc také existuje DPPO za obce, kde poplatníkem je příslušná obec, avšak od výnosu z této daně budeme abstrahovat.

Tabulka č. 8: Porovnání DPPO obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %)

	Ústí nad Orlicí		Dolní Dobrouč		ČR	
	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů
1121 DPPO	26 386,53	19,19	4 009,24	21,13	26 890 848,43	19,69
	Příjem na 1 obyvatele Ústí nad Orlicí		Příjem na 1 obyvatele Dolní Dobrouče		Příjem na 1 obyvatele ČR	
1121 DPPO	1,812		1,568		2,559	

Pramen: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč k 31. 12. 2009, Český statistický úřad, Státní závěrečný účet za rok 2009, vlastní propočty

V absolutních číslech obdrželo město Ústí na DPPO v roce 2009 26,387 mil. Kč, tj. 19,19 % podíl na jeho daňových příjmech. V tomto ohledu se jednalo o mírný podprůměr vůči celorepublikovému výnosu daňových příjmů všech obcí, a to přesně o 0,5 procentního bodu. Naopak obci Dobrouč vynesla tato daň 4,009 mil. Kč, tedy 21,13 %, čímž obec vykázala nadprůměr v podobě 1,5 procentního bodu. Avšak patrný rozdíl se ukázal při přepočtu na 1 obyvatele, kde byl příjem DPPO na 1 občana Dobrouče téměř o 1000 Kč a na 1 člověka žijícího v Ústí o 740 Kč menší než na 1 obyvatele ČR.

4.2.3 Porovnání místního poplatku za komunální odpad obou obcí za rok 2009

Obě námi porovnávané obce vybírali v roce 2009 místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Obě také měly stejnou sazbu 500 Kč na poplatníka. Ač by se nemuselo na první pohled zdát, tento poplatek tvořil poměrně důležitou část daňových příjmů obou obcí a ve srovnání s celou ČR se v jejich případech jednalo o značné nadprůměry.

Tabulka č. 9: Porovnání místního poplatku za komunální odpad obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %)

	Ústí nad Orlicí		Dolní Dobrouč		ČR	
	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů
1337 Poplatek za komunální odpad	6 505,28	4,73	1 116,40	5,88	4 074 587,19	2,98
	Příjem na 1 obyvatele Ústí nad Orlicí		Příjem na 1 obyvatele Dolní Dobrouče		Příjem na 1 obyvatele ČR	
1337 Poplatek za komunální odpad	0,447		0,437		0,388	

Pramen: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč k 31. 12. 2009, Český statistický úřad, Státní závěrečný účet za rok 2009, vlastní propočty

Jak dokresluje tabulka č. 9, v Dobrouči⁶⁴ vykázal o 97 % větší podíl na daňových příjmech obce vůči celé ČR a v Ústí⁶⁵ téměř o 70 %. V přepočtu na 1 obyvatele rok 2009 nevykazoval nějaké větší výkyvy či odchylky ani v 1 obci.

⁶⁴ Obecně závazná vyhláška obce Dolní Dobrouč č. 2/2007, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

⁶⁵ Obecně závazná vyhláška města Ústí nad Orlicí č. 3/2008, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

4.2.4 Porovnání místního poplatku ze vstupného obou obcí za rok 2009

Naopak poplatek ze vstupného v obou obcích v poměru k jejich daňovým příjmům činil nejmenší část, a to 0,03 – 0,04 %. Patří mezi nejméně výnosné ve své kategorii. Sazby v Ústí i v Dobrouči byly stanoveny ve stejné výši 10 %, což platilo i pro vstupné dobrovolné. Zatímco průměrný příjem ze vstupného na 1 obyvatele ČR dosahoval téměř 6 Kč, v Dobrouči⁶⁶ tato částka jen lehce překročila 2 Kč. Jedním z hlavních důvodů byl fakt, že výše vstupného do místního kina je již několik let udržována ve výši 25 Kč a není dostatečně kompenzována zvýšením počtu návštěvníků, tudíž příjem obce z tohoto poplatku rapidně neroste. Situace v Ústí⁶⁷ byla podobná, i přestože město dlouhodobě poskytuje větší škálu kulturního vyžití.

Tabulka č. 10: Porovnání místního poplatku ze vstupného obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %)

	Ústí nad Orlicí		Dolní Dobrouč		ČR	
	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů	Absolutní	Podíl daň. příjmů
1344 Poplatek ze vstupného	49.71	0.04	5.48	0.03	62 785.42	0.05
	Příjem na 1 obyvatele Ústí nad Orlicí		Příjem na 1 obyvatele Dolní Dobrouče		Příjem na 1 obyvatele ČR	
1344 Poplatek ze vstupného	0.003		0.002		0.006	

Pramen: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč k 31. 12. 2009, Český statistický úřad, Státní závěrečný účet za rok 2009, vlastní propočty

V obou porovnávaných obcích tvořil a tvoří tento poplatek tak malou část celkových příjmů, že např. Ústí ho již pro rok 2011 zcela zrušilo.

⁶⁶ Obecně závazná vyhláška obce Dolní Dobrouč č. 4/2010, o místních poplatcích.

⁶⁷ Obecně závazná vyhláška města Ústí nad Orlicí č. 6/2003, o místním poplatku ze vstupného.

ZÁVĚR

Cílem této práce bylo prozkoumat možnosti, které mají obce při získávání daňových příjmů, a určit, zda je naplněna jejich ekonomická autonomie. V první kapitole jsme se zaměřili na právní předpisy související se samosprávou obcí, a to jak v národním, tak i mezinárodním kontextu za současného nástinu jejich charakteristických znaků. Dále jsme se zabývali obecním rozpočtem co do jeho obsahu a struktury. Největší důraz jsme věnovali třetí kapitole, kde jsme nejprve popsali dělení obecních příjmů a poté vysvětlili míru finanční soběstačnosti obcí. Následoval rozbor daňových příjmů se zaměřením na sdílené daně a místní a správní poplatky.

V teoretické, poslední kapitole jsme se zabývali porovnáním daňových příjmů města Ústí nad Orlicí a obce Dolní Dobrouč ležící v jeho blízkosti. I když se jedná o velikostně na počet obyvatel rozdílné obce, v porovnání jejich daňových příjmů i ve vztahu k celorepublikovému průměru jsme neshledali nějaké větší výkyvy či odchylky. Zásadní rozdíly nebyly pozorovány ani při posuzování jednotlivých příjmů jakožto podílu daňových příjmů, ani při přepočtení na 1 obyvatele.

Konstatujeme, že základní a zároveň nejdůležitější zdroj finančních prostředků obcí tvoří bezesporu daňové příjmy, pomocí nichž jsou zajišťovány veřejné statky a celková jejich správa a chod. Obce a města musí při každoročním sestavování rozpočtu brát v potaz mimo jiné existenci a velkou váhu sdílených daní, které pak vystupují v podobě příjmů redistribuovaných ze státního rozpočtu (DPFO, DPPO a DPH). V tomto směru mají jednotlivé municipality omezené možnosti ve smyslu ovlivnění výše příjmů plynoucích z těchto daní. Na druhou stranu obce mohou alespoň částečně ovlivnit výši svých vlastních příjmů, a to jak některých daňových (svěřené daně-daň z nemovitosti, místní poplatky...), tak i ostatních vlastních (nakládání a hospodaření s obecním majetkem...).

Důležitou otázkou, na kterou se neustále hledá odpověď, je, kolik peněz by obce měly obdržet ze státního a krajského rozpočtu a hlavně, jak by se tyto prostředky měly mezi ně rozdělovat. Příjmy by měly pokrýt náklady vynaložené v souvislosti s výkonem správy v oblasti jak samostatné, tak i přenesené působnosti. Aby mohla být alespoň částečně naplněna finanční autonomie (soběstačnost), musí být určitý podíl příjmů využit dle vlastního uvážení každé obce a navíc tyto příjmy musí mít statut vlastních. Z toho plyne dle mého názoru jednoznačná odpověď, že obce v ČR jsou finančně nesoběstačné, a to především díky poměrně vysokému podílu přijatých účelových i neúčelových dotací ze státního a krajských

rozpočtů. Obce by rády posílily svou fiskální soběstačnost posílením vlastních daňových pravomocí, avšak je zde obava z nežádoucího růstu rozdílů daňové zátěže a výnosů mezi nimi.

I když novela zákona o RUD přispěla velmi ke snížení rozdílů a otázky spravedlnosti v daňových příjmech velikostně podobných obcí, neustále je dle mého uvážení co zlepšovat. Nikdy nebude možné nalézt jeden univerzální systém, který by vyhovoval všem obcím, jelikož každá z nich disponuje jinými potřebami a strukturou výdajů. Navíc, a co je důležité, neexistuje účelová vazba mezi jednotlivými běžnými příjmy a běžnými výdaji obecního rozpočtu.

I přesto se pokusíme navrhnout možná řešení de lege ferenda, jak by jednotlivé obce mohly navýšit své příjmy ze sdílených, ale i svěřených daní, nebo alespoň jak ještě více udělat současný systém spravedlivější a více odpovídající potřebám obce, což by svým způsobem mohlo přispět ke zvýšení jejich finanční soběstačnosti.

Zde uvádíme několik možných doporučení:

- Nenahlížet na města Brno, Ostravu a Plzeň jako na municipality potřebující zvláštní koeficienty postupných přechodů, nýbrž jako na klasická statutární města. Analýza Vysoké školy ekonomické v Praze neprokázala důvod jejich mimořádného postavení v zákoně o RUD.
- Nezahrnout do kritéria rozlohy zemědělskou půdu, lesní pozemky a vodní plochy ležící v katastru obcí a místo toho zvážit možnou roli ukazatele délky místních komunikací či zastavěné plochy⁶⁸.
- Snížit váhu kritéria rozlohy obce či počtu obyvatel ve prospěch zavedení nového, a to kritéria počtu žáků v obcí zřizovaných základních a mateřských školách. Sdružení místních samospráv navrhuje jeho váhu na úrovni 9,32 %. Otázkou však je, jakou zvolit kompenzaci obcím, které nejsou zřizovateli žádných škol.
- Možným řešením by dále mohlo být rozšíření portfolia sdílených daní o daně spotřební. Tím by se sice zvýšil celkový výnos, avšak vyvstaly by patrně problémy v podobě zvýšené administrativní zátěže a jednak by klesly příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury, jelikož daň z minerálních olejů tvoří základ jeho zdrojů financování⁶⁹.

⁶⁸ Základní teze pro změnu zákona o rozpočtovém určení daní. *Deník veřejné správy* [online]. 23. 3. 2011 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6479322&ht=m%EDstn%ED+dan%EC>>.

⁶⁹ ELIÁŠ, Antonín. Změna rozpočtového určení daní. *Deník veřejné správy* [online]. 10. 10. 2007 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6288067>>.

- U místních poplatků by obce jistě ocenily možnost navýšit jejich maximální sazby, čímž by získaly do svých rozpočtů další prostředky s přízviskem vlastní, což by zajisté mohlo zvýšit jejich fiskální autonomii. Navíc v tomto případě odpadají problémy ve smyslu zvýšení administrativních nákladů na jejich výběr.
- Jistou možností v souvislosti se zvýšením již mnohokrát zmíněné finanční autonomie by bylo i zavést nějaké nové poplatky. Ovšem otázkou opět je, zda by přínosy převýšily náklady s nimi spojenými.
- S další úpravou bychom se mohli nechat inspirovat u našich východních sousedů, tedy na Slovensku⁷⁰. Zde velice jednoduchým způsobem přiřkli místním poplatkům statut místních daní, čímž se staly příjmem obecních rozpočtů při možnosti orgánů místních samospráv o nich samostatně rozhodovat. V České republice se tak dosud nestalo, i když už se objevily volání po jejich zavedení, avšak Poslanecká sněmovna je doposud vždy zavrhla. I kdyby se někdy v budoucnu v ČR tyto daně objevily v praxi, těžko říct, zda jen přeměna poplatku na ně by přinesla nějaký efekt nebo zda by muselo dojít k výraznějším změnám v dané oblasti ve smyslu rozšíření daňových pravomocí obcí apod.
- Jako zajímavým by se mohlo jevit propojení soukromého kapitálu s obecním za účelem naplnění cíle samosprávy. Takto se loni prezentovala právě Dolní Dobrouč, kdy její vedení dlouhou dobu apelovalo na opravu vnějšího vzhledu místního hostince vlastněného soukromou osobou, až se s ní dohodla na společné realizaci právě skrze obecní i vlastníkovy peníze.

⁷⁰ RADVAN, Michal. Ekonomická autonomie obcí v České republice. In TOMÁŠKOVÁ, Eva; PALÁTOVÁ, Dagmar. *Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů : (sborník z konference)*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 137-148. ISBN 80-210-4095-5.

RESUMÉ

The aim of this study was to identify and explore the possibilities of the municipality in gaining tax revenues and whether their economic autonomy is reached. In the first chapter we have focused on legislation related to local self-government, and that both in a national and international context for the current outline of their characteristics. We also discussed the budget in terms of content and structure. The greatest attention was paid to the third chapter where we first described the division of municipalities revenues and then we explained in detail the degree of financial independence of municipalities. This was followed by an analysis of tax revenues with a focus on shared and local taxes and administrative fees.

In the last theoretical chapter, we discussed the comparison of tax revenues of the city of Usti nad Orlici and of the village of Dolní Dobrouč which is the village located in its vicinity. Although the size of these municipalities in terms of population number differences very much, as compared to their income tax in relation to the countrywide average, we did not find any major variations or deviations. Any significant differences were not observed either when assessing the individual tax income or a percentage of revenue even when calculated per 1 inhabitant.

We note that the fundamental and also the most important source of municipalities financial incomes are certainly tax revenues which provide for public goods and for their overall management and operation. Villages and cities have to take into account by their annual budgeting inter alia the existence of a large scale shared taxes which then act as redistributed revenues from the state budget (PIT, CIT and VAT). In this respect, individual municipalities have limited options in terms of the impact on the revenue from these taxes. On the other hand, the municipalities can affect at least partially their own incomes whether certain tax (assigned taxes - property tax, local taxes ...) or other own taxes (treatment and management of municipal assets ...).

An important question that is constantly looking for the answer, is how much money the village should receive from the state and county budget and most importantly how this money should be distributed among them. The incomes should cover the costs incurred in connection with the territory management and that, both individual and delegated powers. In order to reach at least partially financial autonomy (sovereignty) a certain percentage of income must be used according to the decision of each municipality and plus, the income must have a status of its own income. Hence, in my view, there is a clear answer that the municipalities in the Czech Republic are not financially self-sufficient, mainly due to the relatively high

proportion of targeted and non-targeted grants taken from the state and county budgets. Municipalities would like to strengthen their fiscal self-sufficiency by strengthening its own taxation powers but there is a concern about the undesirable growth of the tax burden differences and benefits between them.

Although the amendment of the budgetary taxes determination has contributed greatly to reducing disparities and issues of equity in tax revenues of municipalities of similar size, to my opinion there is still anything to improve. There will never be possible to find a universal system that would clearly meet all municipalities requirements, since each of them has other needs and spending pattern. Moreover and importantly, there is no earmarking between current revenues and current expenditures of the municipality budget.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. FILIP, Jan. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; VALACHOVÁ, Kateřina. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy : sborník z 4 letní mezinárodní konference/workshopu, Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.-20. června 2008*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 21-50. ISBN 978-80-210-4784-6.
2. HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
3. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
4. KADEČKA, Stanislav. Obec jako základní územní samosprávné společenství. In PRŮCHA, Petr, et al. *Jak řídit kraj, město, obec: právo, normotvorná, veřejný pořádek: rukověť územní samosprávy*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002. s. 6-20. ISBN 80-210-2954-4.
5. KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie : úvod do problematiky*. 1. vyd. Praha : ASPI, 2005. 111 s. ISBN 80-7357-092-0.
6. MRKÝVKA, Petr, et al. *Finanční právo a finanční správa 2. díl*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 381 s. ISBN 80-210-3579-X.
7. MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9.
8. MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ, Ivana; RADVAN, Michal. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Praha : Armex Publishing, 2006. 103 s. ISBN 80-86795-37-3.
9. MUSIL, Petr, et al. *Ekonomie*. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. 412 s. ISBN 978-80-7380-126-7.
10. OCHRANA, František; JAN, Petr; VÍTEK, Leoš. *Veřejný sektor a veřejné finance : financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha : Grada, 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
11. *Ottův slovník naučný : illustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí. Čtvrtý díl, Bianchi-Giovini - Bžunda*. Praha : J. Otto, 1891. 1026 s.
12. PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Aktuální otázky financování územních samosprávných celků a municipálního finančního systému. In BOHÁČ, Radim (ed.). *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích*

- střední a východní Evropy po roce 2010 : soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Praha : Leges, 2010. s. 511-518. ISBN 978-80-87212-57-8.
13. PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha : Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
 14. PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 3. přeprac. vyd. Praha : ASPI, 2005. 526 s. ISBN 80-7357-049-1.
 15. PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : Grada, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
 16. RADVAN, Michal. Ekonomická autonomie obcí v České republice. In TOMÁŠKOVÁ, Eva; PALÁTOVÁ, Dagmar. *Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů : (sborník z konference)*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 137-148. ISBN 80-210-4095-5.
 17. RANSDORF, Miloslav. *EKONOMIKA pro člověka*. 1. vyd. Plzeň : Euroverlag, 2010. 203 s. ISBN 978-80-7177-023-7.
 18. ŠELEŠOVSKÝ, Jan; JAHODA, Robert. *Veřejné finance v ČR a EU*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 158 s. ISBN 80-210-3410-6.
 19. ŠELEŠOVSKÝ, Jan. Rozpočet obcí a krajů. In REKTOŘÍK, Jaroslav; ŠELEŠOVSKÝ, Jan, et al. *Jak řídit kraj, město, obec: finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola: rukověť územní samosprávy*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002. s. 20-35. ISBN 80-210-2955-5.
 20. TOTH, Petr. Klasifikace zdrojů, nástrojů a technik řízení obcí a měst. In LOUDA, Tomáš; GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka. *Modernizace veřejné správy v Evropě a v České republice : sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí : Praha 22.-23.11.2005*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 211-227. ISBN 80-7380-001-2.

SEZNAM POUŽITÝCH ELEKTRONICKÝCH ZDROJŮ

1. BINEK, Jan; GALVASOVÁ, Iva; KADEČKA, Stanislav. Místní poplatky - možnosti a realita. *Deník veřejné správy* [online]. 26. 6. 2008 [cit. 2011-04-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6325369&ht=M%EDstn%ED+poplatky>>.
2. BREŇ, Jan. Hospodaření obce. *Deník obce* [online] . 10. 2. 2010 [cit. 2011-05-09]. Dostupné z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6415440>>.
3. ELIÁŠ, Antonín. Změna rozpočtového určení daní. *Deník veřejné správy* [online]. 10.

10. 2007 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6288067>>.
4. Finanční odbor. *Ústí nad Orlicí* [online]. 2011 [cit. 2011-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.ustinadorlici.cz/urad/kontakty/?o=skupina-kontaktu-2>>.
5. HÁNOVÁ, Irena. Daňové příjmy rozpočtů obcí. *Informační portál zlínského kraje* [online]. 6. 4. 2011 [cit. 2011-04-10]. Dostupné z WWW: <<https://www.kr-zlinsky.cz/docDetail.aspx?docid=162185&nid=2557&doctype=ART>>.
6. JANŠOVÁ, Marie. Evropská charta místní samosprávy. *Epravo* [online]. 16. 9. 2001 [cit. 2011-02-27]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>
7. MARKOVÁ, Hana. Vlastní nebo sdílené daně obcím?. In *Days of public law : sborník příspěvků z mezinárodní konference* [online]. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2007 [cit. 2011-03-06]. Dostupné z WWW: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/Souhrn_Final.pdf>. ISBN 978-80-210-4430-2.
8. Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2003 : zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/2003q4_partf_pdf.pdf>.
9. Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2004 : zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2004_F_pdf.pdf>.
10. Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2005 : zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2005_F_pdf.pdf>.
11. Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2006 : zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2006_F_pdf.pdf>.
12. Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2007 : zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2007_F_pdf.pdf>.

13. Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2008 : zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2008_F_pdf.pdf>.
14. Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2009 : zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 2011-02-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_F_pdf.pdf>.
15. NETOLICKÝ, Martin. Daňové příjmy obcí v roce 2007 zaznamenaly růst. *Deník veřejné správy* [online] . 10. 6. 2008 [cit. 2011-03-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6321985&ht=da%F2ov%E9+p%F8%EDjmy>>.
16. NETOLICKÝ, Martin. Rozpočtové určení daní územním samosprávným celkům. *Univerzita Palackého Olomouc* [online]. 19. 10. 2009 [cit. 2011-03-16]. Dostupné z WWW: <http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/Ostatni/FinUSC/RozpoctoveUrceni.pdf>.
17. Poplatky. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2008 [cit. 2011-02-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.mzp.cz/cz/poplatky>>.
18. TICHÁ, Eva. Šumavská Modrava je ráj. Bakala to platí. *iDNES* [online]. 6. 10. 2008 [cit. 2011-03-05]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/sumavska-modrava-je-raj-bakala-to-plati-dym-/domaci.asp?c=A081005_211039_domaci_abr>.
19. TRHLÍNOVÁ, Zuzana. Finanční autonomie obcí 1. *Deník veřejné správy* [online]. 15. 5. 2006 [cit. 2011-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222040&ht=finan%E8n%ED+sob%ECsta%E8nost>>.
20. Základní teze pro změnu zákona o rozpočtovém určení daní. *Deník veřejné správy* [online]. 23. 3. 2011 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6479322&ht=m%EDstn%ED+dan%EC>>.

SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

1. Obecně závazná vyhláška města Ústí nad Orlicí č. 3/2008, o místním poplatku za provoz systémů shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

2. Obecně závazná vyhláška města Ústí nad Orlicí č. 6/2003, o místním poplatku ze vstupného.
3. Obecně závazná vyhláška obce Dolní Dobrouč č. 2/2007, o místním poplatku za provoz systémů shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.
4. Obecně závazná vyhláška obce Dolní Dobrouč č. 4/2010, o místních poplatcích.
5. Sdělení MZV ČR č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.
6. Sdělení MZV ČR č. 94/2000 Sb. m. s., o přijetí Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady.
7. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 420/2004Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1: Míra soběstačnosti rozpočtů obcí v ČR (v %)	21
Tabulka č. 2: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2000-2009 (v mld. Kč).....	27
Tabulka č. 3: Vývoj místních a správních poplatků v letech 2002-2009 (v mld. Kč a v %)....	31
Tabulka č. 4: Porovnání příjmů obou obcí a celé České republiky za rok 2009	34
(v tis. Kč a v %)	34
Tabulka č. 5: Poměr daňových příjmů obou obcí ve vztahu k celkovému počtu jejich obyvatel za rok 2009.....	35
Tabulka č. 6: Porovnání daňových příjmů obou obcí za rok 2009 na 1 jejich obyvatele (v Kč)	36
Tabulka č. 7: Porovnání DPFO obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %).....	37
Tabulka č. 8: Porovnání DPPPO obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %).....	37
Tabulka č. 9: Porovnání místního poplatku za komunální odpad obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %)	38
Tabulka č. 10: Porovnání místního poplatku ze vstupného obou obcí za rok 2009 (v tis. Kč a v %).....	39

SEZNAM GRAFŮ

Graf č. 1: Příjmy obcí dle druhového třídění rozpočtové skladby	23
Graf č. 2: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2000-2009 (v mld. Kč).....	27
Graf č. 3: Podíl příjmů z místních poplatků na daňových, vlastních a celkových příjmech obcí za léta 2002-2009 (v %)	31

SEZNAM SCHÉMÁT

Schéma č. 1: Rozpočtový proces obcí v ČR	18
Schéma č. 2: Příjmy obcí v ČR.....	19

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

LZPS.....	Listina základních práv a svobod
ČR.....	Česká republika
Charta.....	Evropská charta místní samosprávy
MZV.....	Ministerstvo zahraničních věcí
RUD.....	Rozpočtové určení daní
EU.....	Evropská unie
ÚSC.....	Územní samosprávný celek
NÚSC.....	Nižší územní samosprávný celek
FÚ.....	Finanční úřad
DPH.....	Daň z přidané hodnoty
HDP.....	Hrubý domácí produkt
DPFO.....	Daň z příjmu fyzických osob
DPPO.....	Daň z příjmu právnických osob