

# VLIV FINANČNÍ ČINNOSTI STÁTU NA SAMOSPRÁVNÉ POSTAVENÍ OBCÍ<sup>1</sup>

KRISTÝNA MÜLLEROVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language

Autorka popisuje vliv činnosti státu na posilování, či oslabování samosprávného postavení obcí. Tedy zda stát obce v samostatnosti podporuje, či nikoli. Práce se tedy zabývá finančním základem, který poskytuje stát obcím k jejich činnosti a možnostmi, které obce v tomto ohledu mají. V práci je zmíněn postoj ČR k Evropské chartě místní samosprávy. Jsou zde stručně rozebrány výjimky, jež ČR vůči chartě učinila a jejich vliv na postavení obcí v ČR.

## Key words in original language

Obec; samosprávné postavení; daňový příjem; rozpočet.

## Abstract

The author describes the influence of the state on the activity and strengthening or weakening of the self-governing status of municipalities, whether the state supports the municipalities in their self-governance. The work deals with a financial foundation that the state provides to municipalities for their activities and the possibilities. The paper mentions the attitude of the Czech Republic to the European Charter of Local Self-Government.

## Key words

Municipality; self-governing status; tax income; budget.

## 1. UVEDENÍ DO TÉMATU

### 1.1 FINANČNÍ ČINNOST STÁTU

Tato práce se zabývá tím, jaký vliv má finanční činnost státu na samosprávné postavení obcí. Konkrétně pak problémem financování obcí ze státního rozpočtu, možnostmi obcí jak financovat vlastní činnost samostatně a vlivem, který na tyto jednotlivé činnosti má postoj České republiky k Evropské chartě místní samosprávy.

Obecně je za finanční činnost považováno rozdělování a používání finančních prostředků, které daný subjekt za tímto účelem

---

<sup>1</sup> Tento článek vznikl a byl financován z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity - MUNI/A/0944/2011 Místní poplatky v teorii a praxi.

nashromáždil.<sup>2</sup> Finanční činností státu by pak mělo být soustředování peněžních prostředků do centralizovaných či decentralizovaných peněžních fondů a jejich následné přerozdělování v rámci finančního trhu. Centralizovaným fondem je pak míněn státní rozpočet a decentralizovanými fondy logicky rozpočty územně samosprávných celků, tedy obce, či krajů.<sup>3</sup>

U finanční činnosti jako takové rozlišujeme 4 její metody. Metodu nenávratnou, návratnou, pojišťovací a realizační. Finanční činnost státu je přitom klasickou nenávratnou metodou finanční činnosti, protože se zde jedná o přesun peněžní masy bez jakéhokoli protiplnění.<sup>4</sup> Stát v rámci své finanční činnosti vydává finančně právní akty, které jsou obrazem této finanční činnosti.<sup>5</sup>

Za srdce finančního systému je označován finanční trh a z hlediska jeho rozdělení na základě doby, na niž se finanční obchody uzavírají, se dělí na trh peněžní a kapitálový. Peněžní trh přitom můžeme rozdělit na centralizované peněžní fondy (do kterých řadíme např. státní rozpočet a státní fondy) a decentralizované peněžní fondy, ke kterým patří rozpočty obcí a krajů.<sup>6</sup>

Když mluvíme o finanční činnosti státu vzhledem k obcím, můžeme tedy říci, že se vlastně jedná o státní financování obecních rozpočtů. Abych však zúžila toto poměrně široké téma, zaměřila jsem se přímo na možnosti obcí financovat svou činnost samostatně a vliv státu tyto možnosti. S tím úzce souvisí právě postoj České republiky k Evropské chartě místní samosprávy (dále též Charta) a výjimkám, které vůči této Chartě Česká republika učinila.

## 1.2 EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

Tento mezinárodní dokument vznikl po více než deseti letech jednání z iniciativy Stálé konference místních samospráv Rady Evropy v roce 1981 a další 4 roky trvaly jednání o jeho konečné podobě. Nakonec

---

<sup>2</sup> Bakeš, M. Kotáb, P. Finance a finanční činnost státu. In Bakeš, M. et al: Finanční právo, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 8-9. ISBN 978-80-7400-440-7.

<sup>3</sup> Jánošíková, P. Úvod do studia finančního práva. In Jánošíková, P. et al: Finanční a daňové právo, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 46, ISBN 978-80-7380-155-7.

<sup>4</sup> Bakeš, M. Kotáb, P. Finance a finanční činnost státu. In Bakeš, M. et al: Finanční právo, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 9. ISBN 978-80-7400-440-7.

<sup>5</sup> Jánošíková, P. Úvod do studia finančního práva. In Jánošíková, P. et al: Finanční a daňové právo, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 47, ISBN 978-80-7380-155-7.

<sup>6</sup> Jánošíková, P. Úvod do studia finančního práva. In Jánošíková, P. et al: Finanční a daňové právo, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 46, ISBN 978-80-7380-155-7.

vstoupila Charta v platnost až v roce 1988<sup>7</sup>, v České republice platí od 1. září 1999.<sup>8</sup>

V tomto dokumentu jsou obsažena základní pravidla, která by měla zaručit politickou, správní a finanční nezávislost územní samosprávy.<sup>9</sup> Každý stát, který ratifikoval tento dokument, však mohl k jednotlivým ustanovením učinit výhrady. Česká republika též využila svého práva činit výhrady a vyslovila se, že se necítí být vázána celkem šesti odstavci Charty.<sup>10</sup> Mezi tyto odstavce patří hned 3 z ustanovení článku 9, který se týká finančních zdrojů místních společenství.

Konkrétně jde o ustanovení čl. 9 odst. 3 požadující, aby alespoň část finančních zdrojů místních společenství pocházela z místních daní a poplatků, jejichž sazbu si mohou místní společenství určit v mezích zákona. Dále se pak Česká republika necítí být vázána čl. 9 odst. 5, který hovoří o ochraně finančně slabších místních společenství a zavádění postupů finančního vyrovnávání a rovnocenných opatření. Tyto postupy a opatření by měly mít za úkol korigovat důsledky nerovného rozdělování finančních zdrojů a finančního zatížení v jednotlivých obcích, přičemž by neměly omezovat volné uvážení, uplatňované v rámci vlastní odpovědnosti. Posledním odstavcem článku 9, ke kterému učinila Česká republika výhradu, je odstavec 6 popisující povinné konzultace státu s místními společenstvími v případě stanovování způsobu přidělování finančních prostředků.<sup>11</sup>

Oprávněnost výhrad k čl. 9 je zdůvodňována odlišnou koncepcí systému přerozdělování vybraných finančních prostředků a daňové soustavy jako celku. V našem právním řádu byl v době ratifikace Charty systém přerozdělení finančních prostředků předem daný zákonem a místní samospráva neměla možnost jej nijak zásadně ovlivňovat.<sup>12</sup> Obcím zde nebylo nikdy umožněno jakýmkoli způsobem

---

<sup>7</sup> Widemannová, M. Ratifikace s výhradou [online]. Deník veřejné správy, poslední úpravy 29.3.1999 [cit. 1. 12. 2012]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=1692>.

<sup>8</sup> Sdělení ministerstva financí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2012].

<sup>9</sup> Fejtek, P. Evropská charta místní samosprávy [online]. Spolek pro obnovu venkova České republiky, poslední úpravy 1.12.2012 [cit. 1. 12. 2012]. Dostupné z: [www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy](http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy).

<sup>10</sup> Sdělení ministerstva financí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2012].

<sup>11</sup> Sdělení ministerstva financí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2012].

<sup>12</sup> Evropská charta místní samosprávy [online]. Epravo.cz, poslední úpravy 1.12.2012 [cit. 1. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>.

ovlivňovat své daňové příjmy. Tato situace se doposud nezměnila, ačkoli dle mého názoru měl stát za těch 13 let platnosti Charty dostatek času potřebné změny provést.

O situaci od daní odlišnou se jedná u místních poplatků, které vybírají přímo obce a mnoho z jejich konstrukčních prvků mohou přímo ovlivnit. Náš právní řád ale nezná institut tzv. místních daní, jak jej uvádí v čl. 9 odst. 3 Charta, čímž lze opět zdůvodnit, proč není možno aby Česká republika k tomuto odstavci přistoupila.

V roce 2003 bylo znova z iniciativy samospráv zvažováno přistoupení České republiky k některým z článků, ke kterým byly učiněny výhrady. Z vyjádření Ministerstva vnitra a Ministerstva financí však vyznělo jasně, že na základě požadavku místních samospráv by bylo možné věc znova přehodnotit a přistoupit k maximálně třem ze šesti článků, ke kterým byla výhrada učiněna. Z oblasti finančních zdrojů místních společenství k nim měl patřit pouze čl. 9 odst. 3.<sup>13</sup> Ani toto přistoupení se však doposud neuskutečnilo.<sup>14</sup>

## 2. VLIV VÝHRAD K CHARTĚ NA FINANČNÍ ČINNOST STÁTU

V době přistoupení České republiky k Chartě byly důvody výhrad zcela jasné a dobře zdůvodnitelné. Proč ale Česká republika v průběhu následujících 13 let neudělala něco proto, aby mohla přistoupit i k dalším článkům Charty již tak jasné není. Vytváří to dojem, jako by zde na straně státu nebyl zájem o skutečnou samostatnost obcí a to zejména po stránce finanční.

Pro lepší představu momentální situace učiním přehled aktuálních příjmů obcí ze stran státu a průřez možnostmi, jež dává zákon k ovlivnění výše daňových příjmů přímo obcím. Musíme se tedy letmo podívat na příjmovou stránku obecních rozpočtů.

Mezi příjmy obecních rozpočtů náleží příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti, z vlastního majetku a majetkových práv, příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, které obec založila či zřídila, příjmy z vlastní správní činnosti nebo správní činnosti ostatních orgánů státní správy, výnosy z místních poplatků a výnosy z daní podle zákona o rozpočtovém určení daní,<sup>15</sup> dotace ze státního rozpočtu a státních fondů, dále dotace z rozpočtu kraje a tzv. jiné

---

<sup>13</sup> Fejtek, P. Evropská charta místní samosprávy [online]. Spolek pro obnovu venkova České republiky, poslední úpravy 1.12.2012 [cit. 1. 12. 2012]. Dostupné z: [www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy](http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy).

<sup>14</sup> Viz sdělení ministerstva financí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2012].

<sup>15</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů.

příjmy.<sup>16</sup> Z tohoto výčtu patří k příjmům, které obec obdrží přímo od státu daňové příjmy a dotace ze státního rozpočtu a státních fondů. Daňové příjmy přitom tvoří z celkových příjmů obcí největší část. V průměru se jedná kolem 50%<sup>17</sup> celkových příjmů, u mnoha obcí je to ale i více.

Daňové příjmy jsou tedy nejdůležitějším obecním příjmem a přitom obce vůbec nemají možnost jejich výši jakkoli ovlivnit. Konečná výše daňového příjmu pro konkrétní obec se totiž vypočte za užití zákona o rozpočtovém určení daní<sup>18</sup> (dále jen ZRUD) po předchozím stanovení celkové výše příjmů, které stát vybral na té konkrétní dani. Obec zde nemůže ovlivnit jak celkový výnos z daně (protože je vypočten v souladu s ustanoveními konkrétního daňového zákona), tak ani způsob, na základě něhož je mezi obce, kraje a stát nakonec tento výnos rozdělen (protože se tak děje na základě ZRUD).

Tento fakt byl jedním z důvodů, proč Česká republika učinila výhrady k Evropské chartě územní samosprávy, konkrétně tedy k čl. 9 odst. 3. Jak jsem již ale výše uvedla, nevidím zde pádný důvod, proč se tyto zákony nemohly za uplynulých 13 let změnit tak, aby bylo obcím umožněno mít na tyto příjmy vliv. Článek 9 odst. 3 totiž požaduje, aby alespoň část jejich finančních zdrojů pocházela z místních daní a poplatků, jejichž sazbu si mohou určit v mezích zákona, což znamená, že pro přistoupení k článku by stačilo být jen u jediné daně svěřit více pravomocí do rukou obcím.

Vidím zde dva způsoby jak splnit tuto podmínku, z čehož jeden je pouhou formální úpravou názvosloví. Jednalo by se zde o přehodnocení místních poplatků z hlediska zařazení mezi poplatky a daně a přejmenování některých z nich na daně. Jsou zde totiž takové poplatky, které definici poplatku naprosto neodpovídají a přitom naplňují definici daně.<sup>19</sup>

Druhou možností, která by skutečně podpořila finanční nezávislost obcí, je svěřit obcím více pravomocí v případě některé z daní, jejichž výnos putuje do jejich rozpočtu. Ze všech daní uváděných ve ZRUD

---

<sup>16</sup> Pařízková, I.: Finance územní samosprávy, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 74-75, ISBN 978-80-210-4511-8.

<sup>17</sup> Jak dopadly obecní rozpočty v roce ekonomické recese [online]. Czech credit bureau, poslední úpravy 2.12.2012 [cit. 2. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.creditbureau.cz/Novinky/Novinky/Pages/Jak-dopadly-obecn%C3%AD-rozpo%C4%8Dty-v-roce-ekonomick%C3%A9-recese.aspx>

<sup>18</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> k definici poplatku a daně viz blíže Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 23-26, ISBN 978-80-7239-230-8.

případá jako nejpravděpodobnější v úvahu daň z nemovitostí. K rozšíření pravomocí obcí u této daně možná skutečně v budoucnu dojde, protože se u daně z nemovitostí uvažuje o změnách ve stanovení daňového základu (konkrétně tedy pouze pro pozemky). Podle nově navrhovaného zákona by měly obce pomocí hodnotových map pozemků stanovit sazby pro jednotlivé pozemky na základě počtu médií, kterými jsou tyto pozemky zasíťovány.<sup>20</sup> Tato navrhovaná úprava také není zdaleka jediným způsobem, jak by se dala pravomoc obcí v případě daňových příjmů rozšířit. O možnostech obcí hovoří ve své monografii Radvan.<sup>21</sup>

Velice úzce s touto problematikou souvisí též obsah čl. 9 odst. 6, který požaduje po státech, aby konzultovaly s obcemi způsob přidělování finančních prostředků, které těmto obcím náleží. Důvodem výhrady České republiky k tomuto článku je zajisté znění ZRUD. To, proč ale od ratifikace Charty neučinila Česká republika ani pokus o změnu zákona a jeho uvedení do souladu s Chartou, vypovídá o celkovém postoji našeho státu k podpoře finanční nezávislosti územní samosprávy. Stát, dle mého názoru nemá zájem na tom, aby se obce skutečně začaly finančně osamostatňovat. Jeho podpora a posilování samosprávného postavení obcí vždy měla, a i 13 let po podpisu Charty stále má, své meze. Pokud ale samostatnost omezíme, jedná se skutečně o samostatnost? Je částečná nezávislost nezávislostí, nebo jen formou závislosti, maskované za dobré úmysly a tzv. nepřekonatelná omezení? Myslím, že, co do podpory nezávislosti územní samosprávy, má Česká republika ještě mnoho co napravovat, a to i přesto, že učinila výhrady k „pouhým“, 6 odstavcům Charty. Jakékoli omezení nezávislosti totiž není nezávislostí a částečná podpora samostatnosti není podporou.

### 3. ZÁVĚREČNÉ SHRNUÍ

Na závěr lze tedy říci, že možnosti rozšíření pravomocí obcí a podpory jejich finanční samostatnosti zde jsou. Jde jen o to, zda stát bude ochoten obce podpořit a poskytnout jim zákonný prostor pro vlastní rozšíření jejich finanční činnosti. Zatím ale finanční (a nejen finanční) činnost státu dle mého názoru vypovídá o tom, že stát o finanční nezávislost obcí v České republice nemá zájem.

#### Literature:

- Jánošíková, P. et al: Finanční a daňové právo, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 525 s., ISBN 978-80-7380-155-7.

---

<sup>20</sup> podrobně k navrhovaným změnám daně z nemovitostí viz Radvan, M.: The Draft Reform of Land Taxation in The Czech Republic, Lex Localis-Journal of Local Self-Government, 2012, vol. 10, no. 3, pp. 229-245, ISSN 1581-5374.

<sup>21</sup> Radvan, M.: Vlastní daňové příjmy obcí, Brno: Masarykova univerzita, 2011, 70 s., ISBN 978-80-210-5611-4.

- Bakeš, M. et al: Finanční právo, Praha: C. H. Beck, 2012, 552 s., ISBN 978-80-7400-440-7.
- Pařízková, I.: Finance územní samosprávy, Brno: Masarykova univerzita, 2008, 240 s., ISBN 978-80-210-4511-8.
- Widemannová, M. Ratifikace s výhradou [online]. Deník veřejné správy, poslední úpravy 29.3.1999 [cit. 1. 12. 2012]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=1692>.
- Radvan, M.: Vlastní daňové příjmy obcí, Brno: Masarykova univerzita, 2011, 70 s., ISBN 978-80-210-5611-4.
- Sdělení ministerstva financí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 11. 2012]
- Fejtek, P. Evropská charta místní samosprávy [online]. Spolek pro obnovu venkova České republiky, poslední úpravy 1.12.2012 [cit. 1. 12. 2012]. Dostupné z: [www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy](http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy).
- Evropská charta místní samosprávy [online]. Epravo.cz, poslední úpravy 1.12.2012 [cit. 1. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů.
- Jak dopadly obecní rozpočty v roce ekonomické recese [online]. Czech credit bureau, poslední úpravy 2.12.2012 [cit. 2. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.creditbureau.cz/Novinky/Novinky/Pages/Jak-dopadly-obecn%C3%AD-rozpo%C4%8Dty-v-roce-ekonomick%C3%A9-recese.aspx>
- Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, 512 s., ISBN 978-80-7239-230-8.
- Radvan, M.: The Draft Reform of Land Taxation in The Czech Republic, Lex Localis-Journal of Local Self-Government, 2012, vol. 10, no. 3, pp. 229-245, ISSN 1581-5374.

#### Contact – email

*mullerova.kristyna@mail.muni.cz*