

# KONTROLA HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

*LENKA NĚMCOVÁ*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Ve svém článku s názvem „Kontrola hospodaření územních samosprávných celků“ se zaměřuji jednak na samotné hospodaření územních samosprávných celků, jako jsou obce a kraje, ale především pak na kontrolu tohoto hospodaření. Tuto problematiku upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Vzhledem k tomu, že obce a kraje při výkonu své činnosti hospodaří s veřejnými prostředky, je nezbytné dohlížet na to, aby s těmito prostředky bylo nakládáno v souladu se schváleným rozpočtem na dané období, aby byl dodržen účel případných dotací či návratných finančních výpomocí poskytovaných územním samosprávným celkům, zda je dodržována věcná a formální správnost dokladů, atd. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejné prostředky, je tedy nezbytné dodržovat pravidla pro hospodaření daná platnou legislativou.

## Key words in original language

Kontrola, hospodaření, územní samosprávný celek, finanční hospodaření, příjmy, výdaje, rozpočtový proces, rozpočet, přezkoumání.

## Abstract

In my article entitled "Inspection of territorial self-governing units" focusing attention on the actual management of local governments, such as municipalities and counties, but especially for the inspection of management. This issue is governed by Act No. 420/2004 Coll. Reviewing the management of municipal governments and voluntary associations of municipalities. Given that municipalities and counties in its activities managing public funds, it is necessary to see that these funds are handled in accordance with the approved budget for the period that follow the purpose of any subsidies or refundable financial assistance provided by the territorial government units of compliance with the substantive and formal correctness of documents, etc. Due to the fact that these are public funds it is necessary to follow the rules for management

## Key words

Inspection, management, territorial self-governing unit, Financial, income, spending, budget process, budget review.

Územní samosprávné celky, kterými jsou dle zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky a ústavního zákona č. 176/2001 Sb., obce a kraje, při výkonu své funkce hospodaří v rámci veřejného rozpočtu

s veřejnými financemi. Mezi veřejné rozpočty se mimo rozpočty obcí a krajů řadí také státní rozpočet, kapitoly státního rozpočtu, rozpočty organizačních složek státu a rozpočty příspěvkových organizací státu<sup>1</sup>. V tomto svém příspěvku bych se ráda zaměřila na hospodaření obcí a krajů, především pak na kontrolu tohoto hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky. Vzhledem k tomu, že územní samosprávné celky každoročně disponují se značnou sumou, která je jim ze státního rozpočtu přerozdělována, domnívám se, že je nezbytné provádět systematické kontroly obcí a krajů tak, aby byl naplněn účel, k němuž jsou prostředky poskytnuty, aby nakládání s nimi bylo co nejvíce hospodárné a aby nedocházelo ke zneužívání těchto prostředků. Bez ohledu na to, že přesná výše peněžních prostředků, jež je konkrétním obcím a krajům každý rok poskytována, se mění s ohledem na legislativu, vždy se jedná o peněžní prostředky, jejichž využití by mělo být v souladu se záměry obcí a krajů, ale především by mělo vycházet se schváleného rozpočtu obcí a krajů. Rozpočty územních samosprávných celků jsou schvalovány vždy na období jednoho roku, kdy rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním. Legislativa uvádí, které příjmy a výdaje mohou být součástí rozpočtu tak, aby mohl být schválen a veřejné prostředky na tyto účely mohly být následně použity.

Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů přitom uvádí tyto příjmy a výdaje jako součást rozpočtů obcí a krajů:

„Příjmy rozpočtu obce

(1) Příjmy rozpočtu obce tvoří zejména

- a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- b) příjmy z výsledků vlastní činnosti,
- c) příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila,
- d) příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
- e) příjmy z místních poplatků podle zvláštního zákona,
- f) výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,

---

<sup>1</sup> Čerpáno z: [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/e\\_learning/finhospodaren i.pdf](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/e_learning/finhospodaren i.pdf),

- g) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
  - h) dotace z rozpočtu kraje,
  - i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
  - j) přijaté peněžité dary a příspěvky,
  - k) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.
- (2) Obec může použít prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu.
- (3) Obec může k úhradě svých potřeb použít též návratných zdrojů (§ 4 odst. 5 písm. b).
- (4) Obec může ke krytí dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k jejich úhradě použít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje nebo z rozpočtu jiné obce. Návratná finanční výpomoc je bezúročná. Její opožděné splácení se považuje za zadržení peněžních prostředků.<sup>2</sup>

#### „Příjmy rozpočtu kraje

- (1) Příjmy rozpočtu kraje tvoří zejména
- a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
  - b) příjmy z výsledků vlastní činnosti,
  - c) příjmy z hospodářské činnosti organizace, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci zřídil nebo založil,
  - d) příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
  - e) výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
  - f) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
  - g) přijaté peněžité dary a příspěvky,
  - h) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje,

---

<sup>2</sup> §7 Zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

- i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem kraje.
- (2) Kraj může použít prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu.
- (3) Kraj může k úhradě svých potřeb použít též návratných zdrojů (§ 4 odst. 5 písm. b).
- (4) Kraj může ke krytí dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k jejich úhradě použít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu jiného kraje. Návratná finanční výpomoc je bezúročná. Její opožděné splácení se považuje za zadržení peněžních prostředků.<sup>3</sup>

#### „Výdaje rozpočtu obce

- (1) Z rozpočtu obce se hradí zejména
  - a) závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,
  - b) výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
  - c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem,
  - d) závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila,
  - e) závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
  - f) úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
  - g) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
  - h) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec,
  - i) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

---

<sup>3</sup> §8 Zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

- (2) Vedle výdajů podle odstavce 1 hradí obec ze svého rozpočtu i splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných výpomocí a splátky jistiny vlastních dluhopisů jejich vlastníkům.<sup>4</sup>

„Výdaje rozpočtu kraje

- (1) Z rozpočtu kraje se hradí zejména
- a) závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy,
  - b) výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
  - c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy,
  - d) závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
  - e) dotace do rozpočtů obcí v kraji,
  - f) závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
  - g) úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
  - h) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
  - i) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,
  - j) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely,
  - k) dotace Regionální radě regionu soudržnosti.
- (2) Vedle výdajů podle odstavce 1 hradí kraj ze svého rozpočtu i splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí a splátky jistiny vlastních dluhopisů jejich vlastníkům.<sup>5</sup>

Vzhledem k tomu, že obce a kraje plní nejen v rámci dané lokality důležitou funkci, je samozřejmé, že s jejich výkonem je spojena řada příjmů, ale především pak výdajů. Tyto příjmy i výdaje mohou být

---

<sup>4</sup> §9 Zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

<sup>5</sup> § 10 Zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

velmi různorodé v závislosti na konkrétním úkolu, který obce či kraje plní. Může se jednat např. o správu obce, ochranu majetku obce před jeho zničením, poškozením, zcizením či zneužitím, vybírání poplatků, ochranu bezpečnosti osob nebo zvířat, zdraví a majetku, plnění povinností spojených s vedením účetnictví, finančních výkazů, projednávání správních deliktů, atd. Na veškerou činnost prováděnou v rámci území a kompetence obcí a krajů je nezbytné vynaložit dostatečné množství peněžních prostředků tak, aby realizace této funkce byla zabezpečena. Během rozpočtového období je v rámci dané obce či kraje realizována celá řada činností, při nichž dochází k toku peněžních prostředků, ať již z obecní či krajské kasy či do kasy. Je tak potřeba zabezpečit takový kontrolní systém, který bude komplexní. Jedná se především o zhodnocení ekonomického zdraví obcí a krajů a s tím související schopnost územních samosprávných celků dostát svým závazkům. Neméně důležitá je i kontrola a vyhodnocování dokumentace, která s hospodařením souvisí. Mezi základní kontrolní činnosti hospodaření územních samosprávných celků je možné zařadit tyto činnosti:

- Kontrola hospodaření územních samosprávných celků
- Hodnocení hospodaření
- Audit

## KONTROLA HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Kontrola hospodaření územních samosprávných celků je prováděna na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Tento právní předpis upravuje přezkoumávání nejen územních samosprávných celků, ale také i městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti<sup>6</sup>. Územní samosprávné celky mají dvě možnosti. Buď mohou o přezkum hospodaření sami požádat, či se mohou rozhodnout nechat provést audit svého hospodaření buď konkrétním auditorem či auditorskou společností. Obce a dobrovolné svazky obcí žádají o přezkum příslušný krajský úřad. Hlavní město Praha žádá o přezkum Ministerstvo financí. Přičemž Městské části hlavního města Prahy postupují obdobně vůči Magistrátu hlavního města Prahy. Přičemž termín pro podání žádosti o přezkum je 30. 6. každého kalendářního roku. Termín pro oznámení rozhodnutí o auditu je totožný.

Příslušné úřady, tedy krajské úřady, Magistrát hlavního města Prahy a Ministerstvo financí vypracují po doručení žádosti o přezkum časový plán přezkumu hospodaření, který je v období od sestavení plánu až do 30. 6. následujícího roku. Jako přezkoumávající orgán pak platný

---

<sup>6</sup> Dle § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

zákon označuje Ministerstvo financí, územní finanční orgán, krajský úřad a Magistrát hlavního města Prahy. Tento přezkoumávající orgán má povinnost oznámit písemnou formou územnímu samosprávnému celku počátek přezkumu a jméno pověřeného kontrolora a to nejméně 5 dnů před jeho zahájením. Kontroloři, u nichž lze mít pochybnosti o jejich nepodjatosti či objektivnosti přezkumu, musí být z kontroly vyloučeni a nemohou již dále tuto kontrolu provádět.

Předmět přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků je uveden v § 2 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Předmětem přezkoumání konkrétního územního samosprávného celku jsou údaje o hospodaření za období kalendářního roku, které také tvoří součást závěrečného účtu. Tyto údaje obsahují informace o:

- a) plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků,
- b) finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- c) náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku,
- d) peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými nebo fyzickými osobami,
- e) finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví,
- f) hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- g) vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám.<sup>7</sup>

§ 2 odst. 2. Zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí jako předmět přezkumu dále uvádí:

- a) nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku,
- b) nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek,

---

<sup>7</sup> § 2 odst. 1. Zákona č. 420/2004. Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

- c) zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu,
- d) stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- e) ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- f) zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- g) zřizování věcných břemen k majetku územního celku,
- h) účetnictví vedené územním celkem.<sup>8</sup>

Předmět přezkoumání podle § 2 se ověřuje z hlediska

- a) dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování,
- b) souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem,
- c) dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití,
- d) věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích

Pro přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků je podstatné hledisko posuzování daného předmětu. Během kontroly je kontrolory prověřováno, zda jsou dodržovány povinnosti, jež ukládají zvláštní právní předpisy, především pak předpisy o finančním hospodaření územních celků (např. Zákon o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků), předpisy o hospodaření s jejich majetkem (Zákon o obcích, Zákon o krajích), o účetnictví (Zákon o účetnictví) a odměňování. Dále se prověřuje, zda během daného období docházelo k hospodaření s peněžními prostředky v souladu se schváleným rozpočtem, v případě, že byly kontrolovanému subjektu poskytnuty dotace či návratné finanční výpomoci, zda byly dodrženy podmínky jejich využití, za nichž byly tyto prostředky poskytnuty. Kontrolní orgán prověřuje i věcnou a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích.

---

<sup>8</sup> § 2 odst. 2. Zákona č. 420/2004. Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů



S prováděním kontroly jsou spojena práva i povinnosti na obou stranách, na straně územních samosprávných celků i na straně kontrolorů. Jejich výčet, včetně dalších podrobností o této kontrole je uveden v již zmíněném zákoně č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

## HODNOCENÍ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Hodnocení hospodaření územních samosprávných celků považuji za přirozený krok, který by pro provedené kontrole hospodaření měl následovat. Během kontroly dochází k prověření a přezkumu toho, zda je nakládání s finančními prostředky v souladu se schváleným ročním rozpočtem, zda jsou dodržovány podmínky pro použití a účel čerpání poskytnutých dotací a návratných finančních výpomocí, zda jsou z věcného a formálního hlediska správně doklady o hospodaření a zda jsou dodržovány povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy. Domnívám se ale, že hodnocení hospodaření daného subjektu by měl být o posouzení finanční analýzy, cash-flow a dalších finančních ukazatelů za určité období. A to nejen za období kontrolovaného kalendářního roku, ale především za delší časové období, kdy je možné porovnat a posoudit vliv některých rozhodnutí na hospodaření územního samosprávného celku tak, aby bylo možné se z některých chyb poučit a vyvarovat se některým rozhodnutím, které mají vliv na finanční hospodaření územních samosprávných celků.

## AUDIT

Územní samosprávné celky mohou dle již zmíněného zákona č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, učinit rozhodnutí požádat o provedení přezkumu hospodaření buď auditora či auditorskou společnost. Audit probíhá dle zákona o auditorech<sup>9</sup>. Audit může provádět pouze osoba, jež splňuje podmínky tohoto zákona, má auditorské oprávnění vydané Komorou auditorů České republiky. K přezkoumání svého hospodaření auditorem přistupují mimo územní samosprávné celky i soukromé společnosti a to buď na základě vlastního rozhodnutí, či na základě právních předpisů, které přezkum auditorem povinně ukládají. Co se týče přezkumu hospodaření územních samosprávných celků, v tomto případě by tento přezkum měl být v souladu s kontrolou, jež byla popsána výše a je prováděna příslušnými orgány na základě žádosti územních samosprávných celků.

---

<sup>9</sup> Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů

## ZÁVĚR:

Ve své práci s názvem Kontrola hospodaření územních samosprávných celků jsem se snažila popsat základní postupy a principy pro výkon této kontrolní činnosti. Jedná se o problematiku, která se dotýká každého územního samosprávného celku, proto se částečně tato problematika týká i každého občana České republiky. Je totiž kontrolováno nakládání s veřejnými prostředky, s nimiž obce a kraje hospodáří a jejichž využití by mělo být co nejvíce hospodárné a účelně, aby nedocházelo k plýtvání či zneužití těchto prostředků.

## Literature:

- Zákon 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákona č. 420/2004. Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů
- Zákon č. 1/1993, Sb., Ústava České republiky
- 

## Contact – email

Nemcova.l@email.cz