

UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO - SPRÁVNÍ

**DOPADY REFORMY VEŘEJNÉ
SPRÁVY A ROZPOČTOVÉHO URČENÍ
DANÍ NA OBCE II. TYPU**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Autor práce: Bc. Miluše Čáslavská
Vedoucí práce: Mgr. Tomáš Šimek

2009

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav veřejné správy a práva
Akademický rok: 2008/2009

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Miluše ČÁSLAVSKÁ**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**

Název tématu: **Dopady reformy veřejné správy a rozpočtového určení daní na obce II. typu**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Veřejná správa v ČR
3. Historie reformy veřejné správy
4. Historie RUD
5. Důsledky reformy a RUD - průzkum kladů a záporů nastavených modelů u vybraných obcí
6. Závěr a doporučení

Rozsah grafických prací: –
Rozsah pracovní zprávy: cca 50 stran
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. Rozvoj územní veřejné správy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2004. 208 s. ISBN 80-239-4100-3.
- GROSPIC, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, 2004. 406. ISBN 80-86473-71-6.
- KOUDELKA, Zdeněk. Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy. Praha : Linde, 2001. 228 s. ISBN 80-7201-250-9.
- KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. Praha : Linde, 2001. 297 s. ISBN 80-7201-274-6.
- KOUDELKA, Zdeněk. Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003. Praha : Linde, 2003. 237 s. ISBN 80-7201-403-X.
- LACINA, Karel. Evropská veřejná správa. Praha : Vysoká škola finanční a správní, 2004. 85 s. ISBN 80-86754-10-3.
- MAREK, Jiří, et al. Veřejná správa v České republice. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.
- MARKOVÁ, Hana. Finance obcí, měst a krajů. Praha : Orac, 2000. 190 s. ISBN 80-86199-23-1.
- PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.

Vedoucí diplomové práce: **Mgr. Tomáš Šimek**
Ústav veřejné správy a práva


Datum zadání diplomové práce: **10. června 2008**

Termín odevzdání diplomové práce: **1. května 2009**



doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka

L.S.



prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.
vedoucí ústavu →

V Pardubicích dne 21. července 2008

Prohlášení autora

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Chlumci nad Cidlinou dne 21.4.2009

Bc. Miluše Čáslavská

Poděkování

Ráda bych poděkovala Mgr. Tomášovi Šimkovi. za jeho pomoc, připomínky a cenné rady v průběhu psaní této diplomové práce.

Děkuji také, starostovi Města Chlumec nad Cidlinou a pracovníkům Ministerstva vnitra ČR za jejich ochotu, čas a poskytnuté konzultace; starostům a tajemníkům měst oslovených anketou za poskytnutí informací nezbytných pro vypracování praktické části diplomové práce.

Anotace

V práci je popsán vliv a dopady reformy veřejné správy a rozpočtového určení daní na obce České republiky, které byly zákonem pověřené výkonem státní správy.

Hlavním cílem práce je zhodnotit dopady reformy veřejné správy a porovnat výši příspěvku na výkon státní správy u konkrétních obcí Královéhradeckém kraji. Sekundárním cílem je posoudit novelizaci rozpočtového určení daní a její vliv na obce II. typu a nakonec navrhnout opatření, která by zabránila další „diskriminaci“ obcí s přenesenou působností.

Práce se opírá nejen o informace z literatury a anketní šetření, ale také o zkušenosti a znalosti konkrétní problematiky, které autorka práce získala desetiletým působením v územní samosprávě.

Klíčová slova

Veřejná správa

Státní správa

Samospráva

Samostatná působnost

Přenesená působnost

Reforma veřejné správy

Příspěvek na výkon veřejné správy

Rozpočtové určení daní

Seznam použitých zkratk

ÚSC – územní samosprávný celek

RUD – rozpočtové určení daní

MF ČR – Ministerstvo financí ČR

MV ČR – Ministerstvo vnitra ČR

SMO ČR – Svaz Měst a obcí ČR

Obec I. typu – obec/obec s matričním a stavebním úřadem

Obec II. typu – obec s pověřeným úřadem

Obec III. typu – obec s rozšířenou působností

Title

The impacts on municipalities caused by the reform of the public administration and budget tax determination

Annotation

In the work, there is described the influence and the impact of the reform of the public administration and the budget tax determination to the municipalities in the Czech Republic, which were charged with the execution of public administration by the law.

The main goal is to evaluate an influence and the impacts of the reform of the public administration to the municipalities in the Kralovehradecky region and to compare the tune of the benefit to the public administration service. The second goal is to explore the updating of the budget tax administration and its impacts to the II. type municipalities and at the end to propose the arrangements, which could stop the next discrimination municipalities with the entrusted office.

The work not only insist on the literature information and the public inquiry experience, but it uses knowledge of concrete questions, which the author get by ten years working in the municipal authority.

Key words

Public administration

Local government

Separated agency

Transferred agency

Reform of the public administration

Public administration benefit

Budget tax determination

Obsah

1. Úvod	11
2. Veřejná správa v České republice	13
2.1 Veřejný sektor	13
2.2 Územní samospráva České republiky	14
2.2.1 Vyšší územní samosprávné celky (kraje)	14
2.2.2 Základní územní samosprávné celky (obce).....	16
2.3 Způsoby výkonu veřejné správy	17
2.3.1 Centralizovaná státní správa	17
2.3.2 Decentralizovaná státní správa	17
2.3.3 Samospráva	18
2.4 Samostatná a přenesená působnost obcí	18
2.4.1 Přenesená působnost	19
2.4.2 Samostatná působnost	22
3. Historie reformy veřejné správy	23
3.1 Členské země Evropské unie a reforma veřejné správy	23
3.1.1 Francie	24
3.1.2 Spolková republika Německo	25
3.2 Reforma veřejné správy v České republice	26
3.2.1 Průběh reformy veřejné správy	26
3.2.1.1 I. etapa	27
3.2.1.2 II. etapa	27
3.2.1.3 Přenos působností po zrušených okresních úřadech	29
3.2.1.4 Současný stav reformy veřejné správy	30
3.2.2 Financování výkonu přenesené působnosti – příspěvek na výkon státní správy ...	31
4. Historie rozpočtového určení daní	35
4.1 Rozpočtové určení daní v ČR	35
4.2 Daňové příjmy obcí ve vybraných zemích Evropské unie	41
4.2.1. Rakousko	41
4.2.2. Itálie	42
4.2.3. Francie	43
4.3 Analýza RUD	43
5. Důsledky reformy a RUD – průzkum kladů a záporů nastavených modelů u vybraných obcí	45
5.1 Důsledky reformy veřejné správy	45
5.1.1 Všeobecné dopady	45

5.1.2 Příspěvek na výkon státní správy ve vybraných obcích Královéhradeckého kraje	46
5.2 Průzkum kladů a záporů reformy veřejné správy u obcí Královéhradeckého kraje	51
5.2.1 Cíle průzkumu.....	51
5.2.2 Sběr dat	51
5.2.3 Zpracování dat	51
5.2.4 Vyhodnocení dotazníků obce III. typu	52
5.2.5 Vyhodnocení dotazníků obce II. typu.....	54
5.3 Důsledky novelizace RUD.....	55
5.3.1 Porovnání dopadů RUD mezi městy Říčany u Prahy a Chlumeck nad Cidlinou...	58
6. Závěr a doporučení.....	61
Seznam literatury a zdrojů	66
Seznam příloh.....	69

Seznam tabulek

tabulka 1- Velikostní skupiny obcí dle krajů k 14.2.2009	15
tabulka 2 - Základní charakteristika územních samospráv k 1.1. 2003	16
tabulka 3 - Přenesená působnost a kategorizace obcí	20
tabulka 4 - Četnost obcí s rozšířenou působností dle velikosti správního obvodu	21
tabulka 5 - Sazby příspěvku na výkon státní správy pro rok 2005	32
tabulka 6 - Příspěvek na výkon státní správy pro r. 2009	33
tabulka 7 - Příspěvek na výkon státní správy pro r. 2008	34
tabulka 8 - Příspěvek na výkon státní správy pro r. 2007	34
tabulka 9 - Nárůst příspěvku na výkon přenesené působnosti pro všechny obce v procentech	34
tabulka 10 - Vliv velikostních kategorií a jejich koeficientů na daňové příjmy obcí dle právního stavu k 31.12.2007	39
tabulka 11 - Propočet násobku postupných přechodů	40
tabulka 12 - Dopady změn RUD na jednotlivé velikostní kategorie	58
tabulka 13 - Město Říčany - Vývoj příjmů města v oblasti sdílených daní (v tis. Kč).....	59
tabulka 14 - Město Chlumeck nad Cidlinou - Vývoj příjmů města v oblasti sdílených daní.....	60

Seznam obrázků

obrázek 1 - Kraje ČR	14
obrázek 2 - Úrovně veřejné správy ve Francii	25
obrázek 3 - Struktura veřejné správy v ČR v letech 1993 - 2000	28
obrázek 4 - Systém organizace veřejné správy v ČR od 1. 1. 2002.....	31
obrázek 5 - Porovnání stávajícího a předchozího modelu RUD.....	57

Seznam grafů

graf 1 - Vliv velikostních kategorií a jejich koeficientů na daňové příjmy obcí dle právního stavu k 31.12.2007	40
graf 2 - Doplatek na správu na 1 obyvatele r. 2006	48
graf 3 - Dotace na státní správu na 1 obyvatele r. 2006.....	50
graf 4 - Výdaje na správu na 1 obyvatele r. 2006	50
graf 5- Vyhodnocení dotazníků obce III. typu.....	53
graf 6 - Vyhodnocení dotazníků obce II. typu	55

1. Úvod

Reforma veřejné správy byla v České republice zahájena v roce 1990, přičemž hlavní pozornost byla na začátku reformy soustředěna na decentralizaci státní správy, zrušení systému národních výborů a vytvoření samosprávných obcí. V rámci reformy veřejné správy byl v České republice zvolen smíšený model výkonu veřejné správy, okresní úřady ukončily činnost a došlo ke zřízení 14 krajů včetně hlavního města Prahy. Územní samosprávné korporace (kraje, obce) a jejich orgány vedle samosprávné činnosti začaly realizovat v zákonem vymezených případech státní správu. Zde rozlišujeme rozhodující dělení na samostatnou a přenesenou působnost, které jsou blíže specifikovány v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích, v platném znění.

Od přijetí smíšeného modelu výkonu veřejné správy v ČR se o způsobu financování územních samosprávných celků, navzdory přijaté legislativě, vede mnoho polemik. Místní samosprávy často kritizují současný model financování obcí. Vytýkají mu zejména způsob financování přenosu nových působností, na úseku státní správy, na územní samosprávné celky a disproporce mezi výší úhrady výdajů na výkon státní správy podle stupně pověření tímto výkonem. Na výkon státní správy dostávají obce příspěvek ze státního rozpočtu, který je vypočítáván na základě přílohy č. 9 platného zákona o státním rozpočtu č. 475/2008 Sb. Ve výši příspěvku však mezi obcemi vznikají disproporce, zejména mezi obcemi s rozšířenou působností a obcemi s pověřeným úřadem.

Rovněž aplikace novely zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) zvedla mezi obcemi vlnu nevole. Tento daňový zákon, který je součástí tzv. reformy veřejných financí s sebou přinesl další negativní dopady na rozpočty obcí vzhledem k tomu, že daňové příjmy tvořily 54 % všech příjmů obcí a způsobil zvětšení disproporcí mezi jednotlivými kategoriemi obcí.

S ohledem na shora popsanou problematiku byl stanoven předmět zkoumání a byly určeny následující cíle této práce. V teoretické části bude základním úkolem práce seznámit čtenáře se současným územním uspořádáním České republiky a fungováním veřejné správy s vysvětlením rozdílů mezi státní správou a samosprávou. V dalších kapitolách budete provedeni historií a průběhem reformy veřejné správy a rozpočtového určení daní včetně uvedení příkladů fungování veřejné správy a charakteristiky sdílených daní ve vybraných členských státech Evropské unie.

Hlavním cílem praktické části práce je porovnání výše příspěvku na výkon státní správy v obcích s pověřeným úřadem v komparaci s obcí s rozšířenou působností. Tyto obce jsou územně začleněny do Královéhradeckého kraje. Tento cíl si klade za úkol prokázat finanční disproporce mezi obcemi ve výši příspěvku na výkon státní správy na názorném příkladu. Jako klíčové lze v rámci výzkumného záměru této práce označit provedení analýzy mezi obcemi Královéhradeckého kraje, která se týká dopadu reformy veřejné správy na jednotlivé obce. V rámci analýzy bylo osloveno 15 obcí s rozšířeným výkonem státní správy, 20 obcí s pověřeným úřadem a 12 obcí s výkonem státní správy.

Paralelním cílem práce je zhodnocení dopadů novelizace rozpočtového určení daní na obce. Šetření bylo provedeno na základě údajů získaných od Ministerstva financí ČR a ve spolupráci s městy s pověřeným úřadem, které se na základě počtu obyvatel dostaly do tzv. potenciálové jámy.

V neposlední řadě si tato práce klade za cíl zhodnotit výsledný efekt reformy veřejné správy a novelizace rozpočtového určení daní a navrhnout eventuální způsoby úpravy financování tak, aby se neprohlubovala existující disproporce.

Z metodologického hlediska se v jednotlivých kapitolách diplomové práce opírám o pozitivistický přístup s využitím deskripce, analýzy a indukce jakožto hlavních metod zkoumání dané problematiky. Další metodou šetření bylo provedení písemné ankety formou dotazníku.

Při zpracování této práce jsem vycházela z dostupných a zároveň relevantních zdrojů k dané tématice, zejména ze studia odborné literatury předních českých odborníků a akademiků zaměřujících se na problematiku reformy veřejné správy a rozpočtového určení daní v České republice a zemích Evropské unie. Dále jsem čerpala z platné právní úpravy, tj. ze zákonů a prováděcích předpisů s nimi související, z usnesení a nařízení vlády ČR. Stejná váha je přikládána četbě odborných článků z vydávaných periodik a informacím nalezeným na internetových stránkách. V neposlední řadě se práce opírá o vlastní zkušenosti, které jsem získala desetiletým působením v územní samosprávě.

2. Veřejná správa v České republice

Veřejnou správu je třeba bezpochyby považovat za jeden z nejdůležitějších institutů moderní společnosti. Je založena na podstatě celé řady na sebe navazujících fenoménů, z nichž má v této souvislosti význam zejména fenomén státu – veřejná správa je vlastně soustavou institucí, které naplňují pojem stát v tom nejširším slova smyslu. Základní zásady a pravidla pro fungování veřejné správy v demokratickém státě mají jeden důležitý cíl – oslabení centralismu a přiblížení správy a úřadů občanům. Prioritou se stává výměna zastaralého byrokratismu za akceschopnou soustavu služeb.¹⁾

2.1 Veřejný sektor

Ve veřejném sektoru nepůsobí zákonitosti trhu, proto zde nefunguje automatická zpětnovazební informace o volbě produkovaného užitku i vynaložených nákladech. Zjištění, že veřejné finance byly vynaloženy účelně a hospodárně má objektivně časové zpoždění. Jedním z důvodů existence veřejného sektoru je selhávání trhu v rozhodování pro dlouhodobější horizont. Sám fakt veřejného financování způsobuje menší citlivost řídicích orgánů i spotřebitelů jak na užitek, tak i na hospodárnost vynaložených nákladů. Ve veřejném sektoru je nutné uplatnit nástroje prognózování, koncipování a plánování především na národohospodářské úrovni, což vyplývá ze samé podstaty veřejného sektoru. To neznamena, že by se územní a municipální úroveň nebo úroveň organizací bez těchto nástrojů obešla. Je však silně determinovaná rozhodnutím na centrální úrovni, ať už z důvodů koncepčních, finančních či legislativních. *„Co zkaží centrum, to ostatní úrovně těžko napraví, aniž by došlo k dezintegraci systému. Necht' už je provedena jakákoliv decentralizace na úrovni samosprávy i státní správy, nic to nemění na významu centrálních orgánů státní správy, tedy vlády a zvláště jednotlivých ministerstev, jejichž ministři ve vládě za jednotlivé prvky (odvětví, finanční toky) veřejného sektoru odpovídají“*²⁾

¹⁾ VYDRŽELOVÁ, P. Výkon veřejné správy a dozoru na místní úrovni. *Veřejná správa*. 28.5.2003, č. 23, s. příloha.

²⁾ STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru*, Masarykova univerzita Ekonomicko – správní fakulta, Brno : 1998, str. 81, 157. ISBN 80-210-1737-6

2.2 Územní samospráva České republiky

V České republice existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě České republiky je zakotveno členění České republiky na základní a vyšší územní samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky představují obce, vyšší územní samosprávné celky kraje. U územní samosprávy se nejedná o hierarchickou strukturu, respektive o nadřízenost a podřízenost, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat.

obrázek 1 - Kraje ČR



Zdroj: *Geografický server* [online]. 2002-2008 [cit. 2009-04-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.zemepis.com/krajecr.php>>.

2.2.1 Vyšší územní samosprávné celky (kraje)

S účinností od 1. ledna 2000 jsou vyšší územní samosprávné celky stanoveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. Na území České republiky bylo vymezeno 14 vyšších územních samosprávných celků. Ústavní zákon vymezuje území jednotlivých krajů územím

stávajících okresů a vychází tak vlastně ze stavu územního členění státu založeného zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Nově vzniklé kraje se však územně liší od krajů, v nichž působily do roku 1990 krajské národní výbory, a které dosud představují územní obvody pro řadu specializovaných orgánů státní správy. Z územního hlediska se kraje zřízené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. přibližují krajům, které existovaly v letech 1949 – 1960, a respektují v zásadě všechna regionální centra střední úrovně.

Z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie je vhodné zmínit postavení samosprávných krajů v klasifikaci NUTS 2, která se využívá ke statistickému monitorování a analýzám. Samosprávné kraje v ČR nejsou současně jednotkami NUTS 2. Průměrná velikost krajů je v porovnání s průměrem NUTS 2 v Evropské unii menší co do počtu obyvatel 2,5krát, co do rozlohy 4krát. Samosprávné kraje jsou proto zařazeny do úrovně NUTS 3. Pro potřeby Evropské unie bylo nutné vytvořit sdružené kraje, tzv. oblasti na úrovni NUTS 2. Vytvoření této úrovně NUTS 2 má v ČR ryze statistický charakter.³⁾

tabulka 1- Velikostní skupiny obcí dle krajů k 14.2.2009

Kraj	Města		Městysy		Obce nad 2 000 obyvatel		Obce nad 5 000 obyvatel		Všechny obce	
	obyvatelstvo		obyvatel celkem	obce	obyvatel celkem	obce	obyvatel celkem	obce	obyvatelstvo celkem	obce
	celkem	v %								
Hlavní město Praha	1 212 097	100	0	0	1 212 097	1	1 212 097	1	1 212 097	1
Středočeský	657 062	55	45 032	42	692 890	90	538 969	39	1 201 827	1 146
Jihočeský	411 908	65	20 374	15	418 328	50	326 841	20	633 264	623
Plzeňský	380 760	68	8 481	8	377 549	43	286 062	14	561 074	501
Karlovarský	256 337	83	0	0	246 360	27	206 497	13	307 449	132
Ústecký	667 600	80	7 424	9	673 383	53	593 192	26	831 180	354
Liberecký	341 127	79	1 373	2	326 686	30	276 846	15	433 948	215
Královéhradecký	376 921	68	12 471	9	377 265	43	316 990	22	552 212	448
Pardubický	317 033	62	4 924	7	317 216	33	265 562	17	511 400	451
Vysočina	300 438	58	38 447	34	298 151	31	254 006	18	513 677	704
Jihomoravský	714 568	63	39 197	33	799 930	81	627 493	23	1 140 534	673
Olomoucký	369 578	58	12 868	10	422 790	47	327 456	13	641 791	398

³⁾ MAREK, J. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.

Zlínský	359 147	61	8 543	5	417 401	53	323 205	20	590 780	304
Moravsko-slezský	952 870	76	4 259	3	1 063 710	73	935 034	33	1 249 897	299
Česká republika	7 317 446	70	203 393	177	7 643 756	655	6 490 250	274	10 381 130	6 249

Zdroj: Český statistický úřad : Malý lexikon obcí ČR [online]. 2009 [cit. 2009-04-06]. Dostupný z WWW: <<http://www2.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/1302-08>>. Úprava vlastní.

2.2.2 Základní územní samosprávné celky (obce)

Obecní samospráva byla v České republice obnovena v roce 1990 zákonem o obcích (zákon č. 367/1990 Sb.). Území obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Obec se dále může členit na části. Každá část území České republiky přísluší k některé obci, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.). K 31. prosinci 2008 existovalo na území České republiky 6249 obcí včetně pěti vojenských újezdů (Boletce, Brdy, Březina, Hradiště, Libavá).

Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mají vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené jim zákonem. Hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů a je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.

tabulka 2 - Základní charakteristika územních samospráv k 1.1. 2003

Kraj	Počet obyvatel	Obce
Hlavní město Praha	1 161 938	Základní údaje: Celkem 6 244 obcí Největší: 496 km ² , 1 161 938 obyvatel (Praha) Nejmenší: 0,42 km ² , 20 obyvatel (Vlkov) Průměr: 12,7 km ² , 1 644 obyvatel Podíl (%) zastoupení obcí velikostních kategorií: Do 1 000 obyvatel: 79,56 % 1 001 – 5 000 obyvatel 16,21 % 5001 – 10 000 obyvatel 2,14 % 10 001 – 50 000 obyvatel 1,74 % 50 001 – 1000 000 obyvatel 0,27 %
Středočeský	1 128 674	
Jihočeský	625 097	
Plzeňský	549 374	
Karlovarský	304 220	
Ústecký	819 712	
Liberecký	427 321	
Královéhradecký	548 437	
Pardubický	506 534	
Vysočina	517 630	

Jihomoravský	1 121 792	nad 100 000 obyvatel	0,08 %
Olomoucký	636 750		
Zlínský	593 130		
Moravskoslezský	1 262 660		
ČR celkem	10 203 269		

Zdroj: MAREK, J. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.

2.3 Způsoby výkonu veřejné správy^{4) 5)}

2.3.1 Centralizovaná státní správa

V centralizované státní správě je jediným prvotním normativním právním zdrojem centrální státní zákonodárná moc, správa státu je prováděna jako státní správa ústředními orgány a její byrokracií – koncentrovanými (Státní úřad pro jadernou bezpečnost a jeho územní pracoviště) a nekoncentrovanými (ministerstvo financí a finanční úřady, ministerstvo práce a sociálních věcí a úřady práce) státními orgány plně závislými na centru.

2.3.2 Decentralizovaná státní správa

Při decentralizované státní správě je tvorba prvotních právních norem v rukou centrální zákonodárné moci. Výkon státní správy je však svěřen decentralizovaným orgánům státní správy (do roku 2000 to byly okresní úřady podle zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech) či přenesen na samosprávné veřejnoprávní korporace. Stát se tedy zcela nezbavuje určité části státní správy, ale ponechává její výkon veřejnoprávním korporacím pod svým dohledem, řízením a financováním, které ovšem přijde státní pokladnu levněji než budování místních orgánů státní správy tam, kde již fungují orgány samosprávy. Někdy vedle tohoto pojmání decentralizace v užším slova smyslu v rámci státní správy se rozumí decentralizací v širším smyslu v rámci veřejné správy i přenesení určitých působností mimo oblast státní správy na samosprávu. Decentralizace má své statické pojetí, které zachycuje soudobý stav organizace státní správy v určitém státu a ve srovnání s jiným státem vypovídá o relativní centralizaci či decentralizaci daného státu. V dynamickém pojetí je decentralizace neustálý proces změny funkcí a kompetencí v systému státní správy ve prospěch nižších útvarů.

⁴ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*, Praha : Linde, 2000. 228 s. ISBN 80-7201-250-9

⁵ KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*, Linde Praha, a.s. 2001, 297 s. ISBN 80-7201-274-6

2.3.3 Samospráva

V samosprávě státní moc deleguje pravomoci normativní i výkonné na veřejnoprávní korporace odlišné od státu. Samospráva má vlastní primární právní normotvorbu vytvářenou podle vlastní politické vůle a též má i vlastní výkon veřejné správy. Samospráva určuje, co se má dělat i jak se to má dělat. Aby byla samospráva skutečnou, musí být tyto právní a správní možnosti podepřeny vlastním finančním krytím. Samospráva je vždy podřízena zákonu a suverénní moc přísluší státu jako celku.

2.4 Samostatná a přenesená působnost obcí

Pojem působnost provází na každém kroku nejen místní samosprávu. Lze říci, že působnost vyjadřuje okruh právních a jiných společenských vztahů, kterými se subjekt při své činnosti zabývá a jež jsou mu k výkonu svěřeny. Působnost můžeme vykládat také se zřetelem na hledisko prostorové, územní, či hledisko okruhu osob, vůči nimž působí. Samostatnou i přenesenou působnost můžeme systematicky zařadit do působnosti věcné, protože určují, o které oblasti společenského života bude subjekt pečovat a za které ponese odpovědnost. Veřejnoprávním korporacím (obcím a krajům) je svěřen výkon obojího – vykonávají vedle sebe samostatnou i přenesenou působnost.⁶⁾

Z hlediska správní teorie rozlišujeme mezi „subjekty“ a „vykonavateli“ veřejné správy. Subjekty rozumíme nositele veřejné správy, tj. například stát. Vykonavatelé jsou instituce (orgány, úřady), které jménem subjektu v mezích zákonem svěřené pravomoci a působnosti správu uskutečňují.

Subjekty veřejné správy jsou:

- stát - zajišťuje ty úkoly, které by měly být zajištěny na stejné úrovni po celém území, podle principu – jednotné daně = jednotné služby. Na stát se obvykle přesunují úkoly, na které finanční síla samosprávných celků nestačí. Státu připadá i úkol napomáhat

⁶⁾ VYDRŽELOVÁ, P. Výkon veřejné správy a dozoru na místní úrovni. *Veřejná správa*. 28.5.2003, č. 23, s. příloha .

rovnoměrnému vývoji celku, přispívat slabším samosprávným celkům a tak působit jako vyrovnávající činitel mezi slabšími a silnějšími,⁷⁾

- nestátní veřejnoprávní subjekty – tedy veřejnoprávní korporace a ostatní veřejnosprávní subjekty, což jsou nestátní subjekty. Veřejnosprávní korporace dále rozdělujeme na územní samosprávné (př. obce, kraje), profesní samosprávné (advokátní komora, lékařská komora), jiné samosprávné korporace. Ostatní veřejnoprávní subjekty jsou nadace, fondy,
- právnické osoby veřejného práva založené na principu individuálního členství nebo společenství osob, které se na výkonu správních činností podílejí na základě státního pověření (lesní a vodní stráž).

Přesun pravomocí a zodpovědnosti na územní samosprávné celky by měl být doprovázen tzv. fiskální decentralizací, tj. přiřazením příjmů a výdajů rozpočtům jednotlivých úrovní státní správy (samosprávy) tak, aby ÚSC bylo umožněno hospodaření s optimální mírou finanční soběstačnosti. I když míra finanční soběstačnosti ÚSC není zatím v ČR nastavena nejlépe, jsou obce a kraje ze zákona (§ 2 zákona č. 128/2000 Sb. a 129/2000 Sb.) povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Znalost možností a následné zajištění zdrojů k financování aktivit územních samosprávných celků je tak jedním z klíčových problémů, se kterými se ÚSC musí každodenně vypořádávat.⁸⁾

2.4.1 Přenesená působnost

Orgány obce vykonávají v zákonem stanovených případech státní správu. Obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme obce se základním rozsahem přenesené působnosti (do této kategorie spadají všechny obce) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. Jedná se o obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti i na území druhých obcí, tj. pro obce spadající do jejich správního obvodu. Do této kategorie obcí spadají pověřené obecní úřady (388) a obce s rozšířenou působností (205), které jsou stanoveny

⁷⁾ MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*, Orac, s.r.o. 2000, ISBN: 80-86199-23-1

⁸⁾ Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. *Rozvoj územní veřejné správy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2004. 208 s. ISBN 80-239-4100-3.

zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

tabulka 3 - Přenesená působnost a kategorizace obcí

Stupeň pověření výkonem státní správy	Kategorie obcí
I. typ obcí	Obec
	Obec s matričním úřadem
	Obec se stavebním úřadem
II. typ obcí	Obec s pověřeným úřadem
III. typ obcí	Obec s rozšířenou působností

Zdroj: vlastní

Orgány všech obcí vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony v základním rozsahu a pro svůj správní obvod, který je totožný s územním obvodem obce. Orgány obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu svěřené obcím a vedle této přenesené působnosti vykonávají ve stanoveném správním obvodu i přenesenou působnost jim svěřenou zvláštními zákony. Obec s rozšířenou působností je i obcí s pověřeným obecním úřadem. V případě, že obec není schopna zajistit řádný výkon přenesené působnosti v základním svěřeném rozsahu vlastním obecním úřadem, je oprávněn krajský úřad rozhodnout o přenesení výkonu přenesené působnosti nebo její části na obec s pověřeným obecním úřadem, v jehož obvodu se obec nachází. Obdobně nevykonává-li obecní úřad obce s rozšířenou působností svěřenou státní správu, rozhodne Ministerstvo vnitra ČR, že pro něj bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ministerstvo vnitra ČR může rovněž na návrh obce s pověřeným obecním úřadem a s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí s rozšířenou působností rozhodnout o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem.

Orgány obce v přenesené působnosti: vydávají nařízení obce; rozhodují o místních a účelových komunikacích; projednávají přestupky; jsou vodoprávním úřadem; jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší; jsou povodňovým orgánem atd..

Orgány obce s pověřeným obecním úřadem v přenesené působnosti: jsou oprávněny rozhodovat v prvním stupni ve správní řízení o právech, právem chráněných zájmech

a povinnostech osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinou příslušnost; rozhodují o poskytování peněžité věcné dávky nebo půjčky; zajišťují volby do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu; jsou vodoprávním úřadem a povolují odběr a nakládání s vodami; jsou orgánem ochrany přírody; jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu atd..

Orgány obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti: vydávají řidičské průkazy; vedou registry motorových vozidel; jsou silničním správním úřadem pro silnice II. a III. třídy; zajišťují ochranu kulturních památek v územním obvodu; zajišťují sociálně-právní ochranu dětí a rozhodují o poskytování věcných a peněžitých dávek a služeb; vydávají občanské průkazy a cestovní doklady; vedou registry obyvatel; vykonávají státní správu lesů; rozhodují na úseku rybářství a myslivosti; jsou vodoprávním úřadem a vydávají souhlasy k vodním stavbám; jsou povodňovým orgánem a řídí ochranu obyvatel před povodněmi; podílejí se na hospodaření s odpady, zpracovávají evidenci odpadů, udělují souhlas k nakládání s odpady; jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší; jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu; jsou živnostenským úřadem atd..^{9) 10) 11)}

tabulka 4 - Četnost obcí s rozšířenou působností dle velikosti správního obvodu

Velikostní kategorie	Počet	%
Do 14 999	20	9,8
15 000 – 19 999	31	15,1
20 000 – 29 999	56	27,3
30 000 – 39 999	18	8,8
40 000 – 49 999	24	11,7
50 000 – 100 000	42	20,5
100 000 a více	14	6,8
cekem	205	100

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR, 2008

⁹⁾ Zákon o obcích č. 128/2000 Sb., v platném znění

¹⁰⁾ Zákon o krajích č. 129/2000 Sb., v platném znění

¹¹⁾ MAREK, J. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.

2.4.2 Samostatná působnost

Obec spravuje své záležitosti samostatně – v samostatné působnosti. Samostatná působnost obcí je vymezena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojováním potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Do samostatné působnosti obce ze zákona o obcích patří: hospodaření obce; rozpočet a závěrečný účet obce; peněžní fondy obce; právnické osoby obce a organizační složky obce; organizace, řízení, personální a materiální zabezpečení obecního úřadu; vydávání obecně závazných vyhlášek obce; místní referendum; obecní policie; ukládání pokut za správní delikty; program rozvoje územního obvodu obce; územní plán obce a regulační plán a vyhlášení jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou; spolupráce s jinými obcemi atd..

Obec spravuje samostatně záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům a záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Pokud zákon nestanoví, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost, platí, že jde o samostatnou působnost. Toto rozlišení je nutné z procesních i z finančních důvodů.

3. Historie reformy veřejné správy

„Veřejnou moc má zastupovat prvek nejbližší k občanovi“¹²⁾

Reforma veřejné správy začala být prováděna z důvodu efektivnějšího využití finančních prostředků ve veřejné správě. Vzhledem k tomu, že obce a kraje znají lépe potřeby svého území, mohou lépe využít svěřené prostředky. V rámci reformy dále došlo k výraznému posílení místních samospráv, proto také reforma předpokládala růst kvality veřejných služeb.

3.1 Členské země Evropské unie a reforma veřejné správy

V Evropské unii existuje v současné době 89.336 místních samospráv. Počty místních samospráv se v jednotlivých státech výrazně liší. Nejvyšší počet obcí je ve Francii, vysoký počet obcí je v dalších velkých státech jako je Německo, Itálie a Španělsko. Česká republika v tomto ohledu se svými 6.258 obcemi zaujímá pátou pozici viz příloha č. 1. Různorodost a vysoký počet místních samospráv často způsobuje obtíže při jednotném vykonávání kompetencí a správě daného území. Jako součást procesu decentralizace proto v některých evropských státech došlo ke slučování menších obcí s cílem vytvořit místní správu s minimálním počtem úředníků a finančními zdroji nezbytnými k zajištění potřebných veřejných služeb.¹³⁾

Značná část členských států Evropské unie prošla v poslední třetině dvacátého století náročnými reformami veřejné správy. Důraz v nich byl založen především na – decentralizaci; zvyšování účinnosti a efektivity výkonu veřejné správy; hospodárné využívání a efektivní zhodnocování přidělených finančních prostředků; zvyšování profesní úrovně všech, kdo se na výkonu veřejné správy podílejí; debyrokratizaci; uplatňování zásad tzv. New Public Management na zeštíhlování státu. Pokud jde o dosažené výsledky, v oblasti územní správy byla posílena samospráva na regionální úrovni (zejména ve Francii a Itálii); byly omezeny možnosti státní správy zasahovat do výkonu územní samosprávy. Celkově došlo ke zvýšení kompetencí obcí – avšak při současném rozumném spojování malých obcí do větších celků.

¹²⁾ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*, Praha : Linde, 2000. 228 s. ISBN 80-7201-250-9

¹³⁾ MÁTL, O.; JABŮRKOVÁ, M.; NOVÁKOVÁ G.; VLASÁK, O. ; *Naše města a obce v Evropské unii*, COM4, s.r.o. červen 2006

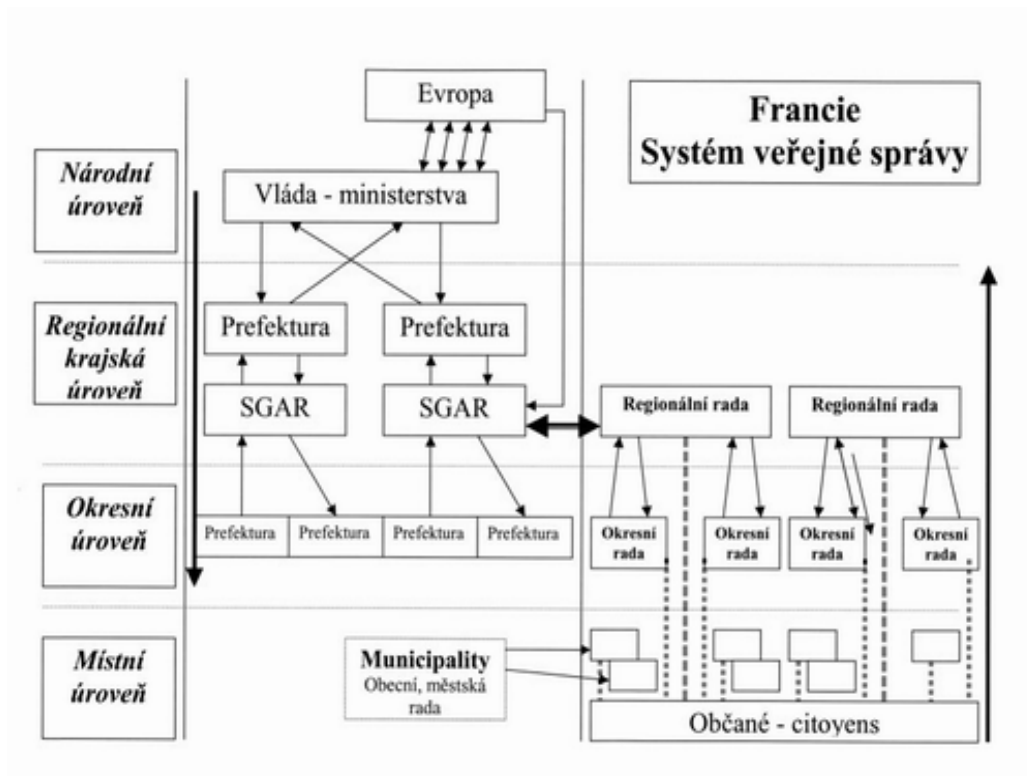
Jedním z významných prvků decentralizace správní činnosti se stal rozvoj samosprávy na regionální úrovni, k němuž v posledním čtvrtstoletí došlo v řadě zemí Evropské unie. Důraz kladený na její efektivní činnosti vychází z potřeby důsledně decentralizovat správní činnost zdůrazněné v řadě dokumentů přijatých orgány Evropské unie a jejich jednotlivých národních států. Uskutečňování reforem veřejné správy všeobecně zvyšuje profesní a etické nároky kladené jak na volené představitele územní samosprávy, tak prakticky na veškeré kategorie úředníků veřejné správy.

3.1.1 Francie

V roce 2003 došlo ve Francii k důležitým ústavním změnám, které zakotvily další decentralizaci, jež prohlubuje vznik samospráv na úrovni departmentu a regionu z počátku osmdesátých let. Zatímco dějiny francouzské státní centralizace mají velmi dlouhou tradici, samospráva se poprvé výrazně uplatnila až při prvních komunálních volbách v roce 1882. Základem francouzského správního systému se staly departmenty, soustřeďující ve svých rukách státní správu již od napoleonských dob. Přenos působností státu na samosprávu byl doprovázen fiskální decentralizací, přísný dozor státu v území byl změněn na možnost, aby perfekt zrušil neplatné právní akty samosprávy prostřednictvím správního soudu. Příjmy samospráv jsou možné ze tří zdrojů: dotací od státu, vlastních daní a vlastních výnosů z pronájmů nebo půjček. Nynější Francie má při 60 milionech obyvatel a státním rozpočtu kolem 300 miliard euro zhruba 36 000 obcí, 96 departmentů a 22 regionů. V průběhu let se ukázaly nejasnosti mezi kompetencemi různých úrovní samosprávy, zejména v sociální oblasti se prolínaly působnosti všech tří stupňů samospráv. Bohužel ani po dvaceti letech decentralizace ve Francii neexistuje souhrnná studie, která by zhodnotila, zda je nový systém pro občana výhodnější svou rychlostí a dosažitelností, zda je levnější a transparentnější. S decentralizací úzce souvisí i přesun pracovníků, kdy ve Francii působí 1,6 milionu zaměstnanců samosprávných celků (jejichž počet za uplynulých 20 let výrazně narostl).¹⁴

¹⁴⁾ HEGER, V. Francie : Další decentralizace po dvaceti letech. *Veřejná správa*. 26.11.2003, č. 49, s. 26-27.

obrázek 2 - Úrovně veřejné správy ve Francii



Zdroj: vlastní

3.1.2 Spolková republika Německo

Uspořádání veřejné správy na úrovni spolkových zemí je dáno specifickou zákonnou úpravou vypracovanou samostatně pro každou spolkovou zemi. Všechny spolkové země mají třístupňový systém územní samosprávy. Nejnižší základní jednotkou územní samosprávy je obec. Do zahájení procesu veřejné správy bylo (tj. do přelomu 70. a 80. let 20. století) bylo v SRN 30.000 obcí. Na základě uskutečněných reformních kroků se jejich počet snížil zhruba na 9.000. Na vyšší úrovni je okres a na nejvyšším stupni je spolková země. Okres vykonává všeobecný kontrolní dohled nad činností obcí a zabezpečuje služby přesahující finanční možnosti obcí.¹⁵⁾

¹⁵⁾ LACINA, K. *Evropská veřejná správa*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, 85 s. ISBN: 80-86754-10-3

3.2 Reforma veřejné správy v České republice

Reforma veřejné správy představuje komplexní změnu celého systému veřejné správy. V březnu 1999 vláda schválila koncepci a úkoly reformy veřejné správy. Úkolem reformy veřejné správy je v maximální možné míře odstranit dosavadní nedostatky v jejím výkonu a přiblížit výkon státní správy občanovi. Reforma veřejné správy znamenala zásadní změnu v organizaci výkonu veřejné správy, která je založena na výrazném posílení samosprávy a její celkové profesionalizaci.¹⁶⁾

Reforma územní veřejné správy byla zahájena s cílem vytvořit předpoklady k operativnímu fungování i ústřední státní správy. Na základě využití výsledků analýzy vývoje veřejné správy v České republice a výsledků mezinárodních komparací, které se staly předmětem širokých diskusí teoretiků i praktiků veřejné správy, byl v naší zemi zvolen tzv. „spojený model výkonu veřejné správy“. Mezi přednosti tohoto modelu patří jasné stanovení kompetencí mezi samosprávnými celky a orgány státní správy. Umožňuje jednoznačně naplňovat základní postavení každé z těchto linií veřejné správy, přičemž stát si ponechává v území nástroj prosazování své státní politiky. Demokratická účinnost této varianty je ovšem přísně podmíněna výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu. Orgány samosprávy vykonávají vedle samosprávy také státní správu v přenesené působnosti. Zřízení vyšších územních samosprávných celků bylo upraveno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., čímž byly vytvořeny základní předpoklady pro prosazení principu decentralizace a subsidiarity.

3.2.1 Průběh reformy veřejné správy

Reforma veřejné správy probíhá na několika úrovních:

- reforma územní veřejné správy
- reforma ústřední státní správy
- reforma kvality a obsahu výkonu veřejné správy – informatizace veřejné správy, vzdělávání ve veřejné správě, dostupnost a kvalita služeb.

V popředí zájmu stojí především reforma územní veřejné správy, která byla rozvržena do dvou fází (etap).

¹⁶⁾ Ministerstvo vnitra ČR. *Územní veřejná správa od 1. ledna 2003 : Kraj Královéhradecký*. [s.l.] : [s.n.], 2002. 48 s.

3.2.1.1 I. etapa

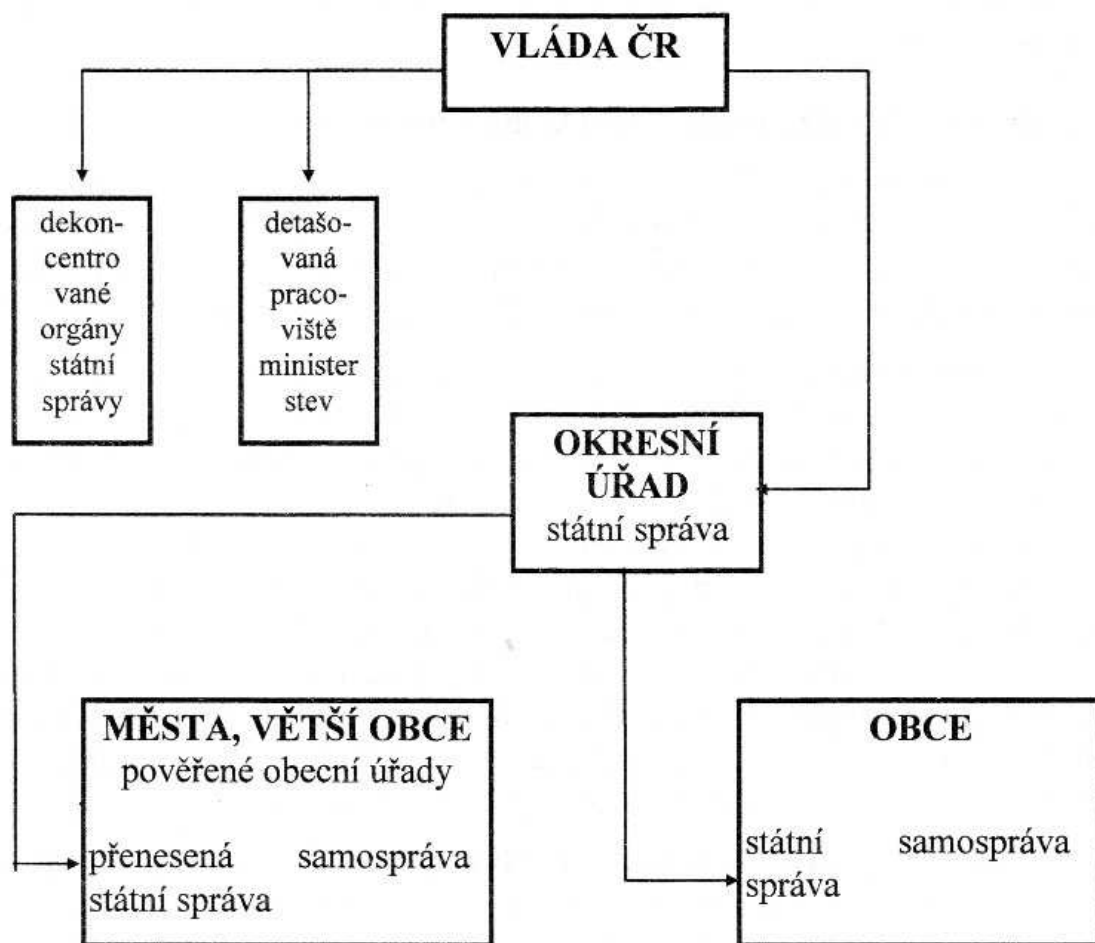
V I. fázi realizace reformy územní veřejné správy byly zřízeny vyšší územně samosprávné celky. V souladu s ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb. a podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, svoji činnost zahájily v průběhu roku 2000 krajské úřady krajů: Hlavního města Prahy, Středočeského, Jihočeského, Plzeňského, Karlovarského, Ústeckého, Libereckého, Královéhradeckého, Pardubického, Vysočiny, Jihomoravského, Olomouckého, Moravskoslezského a Zlínského. Celkem bylo vytvořeno 14 krajských úřadů. Dále byly v souvislosti s I. etapou reformy schváleny i další zákony, např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v platném znění, byly s účinností od 1. 1. 2001 územním samosprávným celkům stanoveny jejich daňové příjmy. Schválení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků se stalo také důležitým krokem v rámci přijímání nové legislativy.

3.2.1.2 II. etapa

Rámec realizace II. fáze reformy územní veřejné správy představoval přenesení kompetencí z okresních úřadů zejména na územní samosprávné celky, tj. obce s rozšířenou působností a kraje. V souladu se zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb., bylo ustaveno celkem 205 obcí s rozšířenou působností. Jejich výčet je uveden v příloze výše uvedeného zákona. V II. etapě reformy bylo také nutné stanovit zabezpečení finančních prostředků a vytvoření materiálních podmínek pro výkon přenášených činností na územní samosprávné celky. Završením se stalo nové pojetí stanovení příspěvku na výkon státní správy obcím (od 1.1.2006). Převod působností z bývalých okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, kraje a ústřední orgány státní správy upravuje zákon č. 320/2002 Sb.,

o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů. Reakcí na realizaci II. etapy reformy veřejné správy je v roce 2005 schválený zákon č. 1/2005 Sb., kterým se mění 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, na základě kterého je poskytován rozpočtům krajů vyšší procentní podíl na sdílených daních. Zvýšení podílu krajů na sdílených daních se zvýšilo 3,1 % na 8,92 % (zvýšení daňových příjmů krajů o 27,3 mld. Kč)¹⁷⁾.

obrázek 3 - Struktura veřejné správy v ČR v letech 1993 - 2000



Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Místní finance : pro kombinovanou formu studia 1. díl*. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2006. 122 s. ISBN 80-7194-835-7.

¹⁷⁾ Údaj Ministerstva financí ČR.

3.2.1.3 Přenos působností po zrušených okresních úřadech

Rok 2003 byl dalším podstatným krokem dovršení II. etapy reformy územní veřejné správy. Jejím hlavním cílem bylo dokončení decentralizace výkonu státní správy, a to jak ve správním řízení, tak i v hospodářském řízení organizací zabezpečujících služby občanům. Akt zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002 převod výkonu státní správy, který zabezpečovaly, převod zřizovatelských funkcí k organizacím (včetně majetku), zejména do působnosti obcí a krajů, tuto etapu reformy územní veřejné správy uzavíral. Zánik okresních úřadů se úzce dotýkal nejen územních samosprávných celků, tj. obcí a krajů, ale i některých resortů. Stěžejními zákony, na základě kterých došlo k převodu působností z bývalých okresních úřadů, jsou zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách. Podle zákona č. 320/2002 Sb. se realizoval převod výkonu státní správy z okresních úřadů na obce, kraje a resorty. Největší část výkonu státní správy přešla na 205 obcí s rozšířenou působností, a to do jejich přenesené působnosti. Zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, se stalo 205 obcí obcemi s rozšířenou působností, a to s účinností od 1. 1. 2003. Na kraje se z okresních úřadů převedl výkon státní správy, jak do přenesené, tak do samostatné působnosti. Výkon státní správy z okresních úřadů přešel i na nově vzniklý Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který vznikl na základě zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů. Úřad vystupuje za stát v řízení před soudy, rozhodčími orgány, správními úřady a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu. Výkon státní správy byl převáděn podle četnosti funkčních míst¹⁸⁾ na okresních úřadech. Přerozdělení funkčních míst okresních úřadů stanovilo usnesení vlády č. 695/2002, o zabezpečení přechodu zaměstnanců, movitého majetku a přerozdělení finančních prostředků na jiné subjekty v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Přerozdělováno bylo 18 961 funkčních míst, která byla na okresních úřadech k datu 14. 6. 2002¹⁹⁾.

Ke změnám došlo i v případě tzv. magistrátních měst Ostravy, Brna a Plzně, která dle současné právní úpravy obsažené v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších

¹⁸⁾ Místo pro jednoho zaměstnance obecního a krajského úřadu; obecná definice tohoto pojmu neexistuje.

¹⁹⁾ MF ČR – podklady pro SR na rok 2003.

předpisů, rovněž vykonávala působnost okresních úřadů. I z nich přešla část výkonu státní správy, kterou zajišťovaly v působnosti okresních úřadů, na kraje. V dané souvislosti bylo v souladu s usnesením vlády č. 695/2002 z těchto měst převedeno na kraje 89 funkčních míst. Celkem tedy bylo přerozděleno 19 050 funkčních míst²⁰⁾.

Výchozí základnou pro přerozdělení prostředků v kapitole 380 – Okresní úřady²¹⁾ byl schválený rozpočet kapitoly na r. 2002. Pro přerozdělení prostředků určených na výkon správních činností, které zabezpečovaly okresní úřady, byl použit princip stanovení průměrných výdajů na jedno převáděné funkční místo. Jedno převáděné funkční místo bylo oceněno průměrnými ročními běžnými výdaji ve výši 333 995,69 Kč. V částce průměrných ročních běžných výdajů byly obsaženy jak mzdové prostředky a související platby (povinné pojistné), tak i ostatní věcné výdaje. V zákoně o státním rozpočtu ani jinde nebyly uvedeny a jednotlivě finančně ohodnoceny nové působnosti převáděné na obce s rozšířenou působností, ostatní obce a kraje. Z příspěvku poskytovaného těmto subjektům se hradily výdaje na ty činnosti, které na územní samosprávné celky přešly z okresních úřadů a které nebyly zahrnuty mezi dotačními tituly tvořícími součást finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům územních samosprávných celků.

V roce 2004 provedlo a zpracovalo Ministerstvo vnitra ČR u vybraného vzorku územních samosprávných celků šetření, týkající se výše příspěvku na výkon státní správy, poskytovaného ze státního rozpočtu podle stupně pověření výkonem státní správy, ve vazbě na skutečné výdaje, které jim při výkonu státní správy vznikají.

3.2.1.4 Současný stav reformy veřejné správy

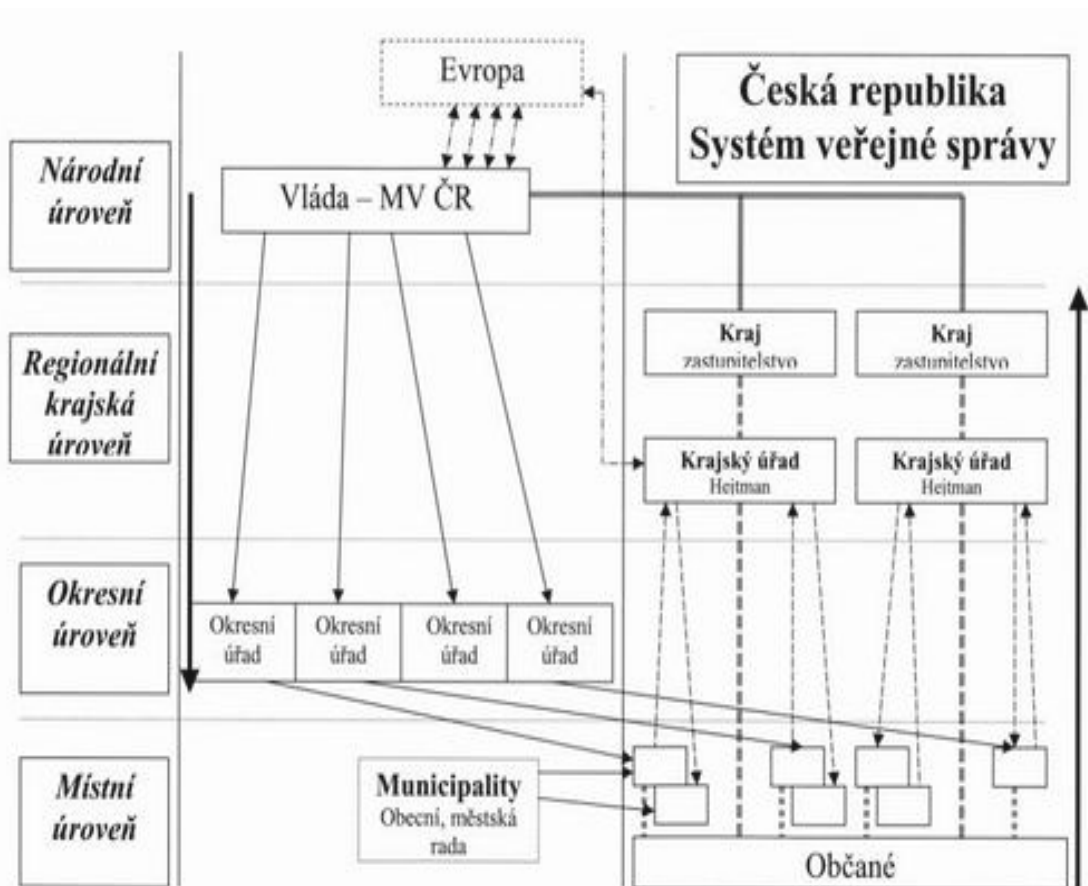
Rozsáhlá reforma veřejné správy, která probíhá v posledních letech, stále pokračuje. Patří k ní například masivní zavedení Czech POINTU, díky kterému stačí občanům navštívit jedno místo a „neobíhat“ několik úřadů. Je to ulehčení práce i pro úředníky. Zkratka Czech POINT znamená Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál. Jedná se o projekt, který má zredukovat byrokracii ve vztahu občan – veřejná správa. Czech POINT slouží jako asistované místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci se státem tak, aby obíhala data a ne občan. Dalším krokem je zavedení elektronických schránek pro všechny úřady, kam bude doručována komunikace. Tímto by měl odpadnout problém s nedoručením listiny. Přes

²⁰⁾ MF ČR – podklady pro SR na rok 2003.

²¹⁾ Od roku 2000 do roku 2002 byly okresní úřady samostatnou kapitolou státního rozpočtu.

zjednodušování komunikace elektronickou formou nelze využít k usnadnění služeb občanům všechny centrální registry. Neustále je nutno požadovat originály různých písemností a navíc archivovat obrovské množství spisů.²²⁾

obrázek 4 - Systém organizace veřejné správy v ČR od 1. 1. 2002



Zdroj: vlastní

3.2.2 Financování výkonu přenesené působnosti – příspěvek na výkon státní správy²³⁾

Vzhledem k tomu, že se v ČR používá smíšený model výkonu veřejné správy, je jen velmi obtížné účetně oddělit výdaje na výkon přenesené a samostatné působnosti. Z tohoto důvodu je možné procenta úhrady výdajů na výkon státní správy odpovídajícími příjmy

²²⁾ Reforma veřejné správy - léta by měly jen elektronické informace. *INSIDE - informace, trendy, analýzy pro obce a regiony*. 1.1.2009, č. 2, s. 8-13.

²³⁾ Tento bodu byl připraven na základě informací Ministerstva financí ČR

stanovit pouze na základě informací představitelů samospráv. Nejen z důvodu specifických místních podmínek pro výkon státní správy, ale i s ohledem na oddělení příslušných nákladů, mohou u jednotlivých obcí vznikat značné rozdíly.

Model platný do 31. 12. 2005 spočíval ve stanovení příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti podle počtu obyvatel správního území. V podstatě byl příspěvek stanoven ve vazbě na počet obyvatel správního území, bez zohlednění dalších specifik. Tímto postupem byla handicapována správní území s malým počtem obyvatel a velkou rozlohou. Výkon státní správy se vztahuje na celé správní území, což představuje např. vyšší výdaje na cestovné. Rovněž nebyly kompenzovány výdaje na výkon přenesené působnosti, na které obec vykonávající tuto působnost nedostávala podíl na daňových výnosech.

tabulka 5 - Sazby příspěvku na výkon státní správy pro rok 2005

Působnost	Sazba v Kč na 100 obyvatel¹⁾
Obce ²⁾	1.372,- Kč
Obce s působností matričního úřadu ²⁾	3.464,- Kč
Obce s působností zvláštního matričního úřadu ³⁾	23,- Kč
Obce s působností stavebního úřadu ²⁾	8.005,- Kč
Obce s pověřeným obecním úřadem ²⁾	12.820,- Kč
Hlavní město Praha ⁴⁾	11.829,- Kč

Zdroj: Příloha č. 9 Zákona o státním rozpočtu č. 675/2004 Sb.

Z propočtů Ministerstva vnitra ČR vyplývá, že rozpětí v krytí výdajů na přenesenou působnost z příspěvku na výkon státní správy, sankcí a správní poplatků se pohybuje mezi 80 – 110 % u obcí s rozšířenou působností (zvláštní skupinou jsou přitom tři magistrátní města Brno, Plzeň a Ostrava a hlavní město Praha), 40 – 65 % u obcí s pověřeným úřadem a 25 – 40 % u ostatních obcí. Ke vzniku disproporcí došlo již v roce 2003, kdy byl do dosavadního příspěvku zapojen příspěvek na výkon státní správy obcím s rozšířenou působností v návaznosti na přenesení kompetencí ze zrušených okresních úřadů. V návaznosti na časté připomínky krajů i některých obcí, které poukazovaly na nejednotný systém stanovování výše příspěvku a nedostatečné financování přeneseného výkonu státní správy ministerstvo vnitra zpracovalo novou metodiku stanovení výše příspěvku na přenesenou působnost, která sjednotila způsob stanovení výše příspěvku pro všechny kategorie obcí. Tato

metoda byla poprvé aplikována v roce 2006 a zavedla 2 kritéria vycházející z počtu obyvatel správního obvodu a měla umožnit postupné odstraňování finančních disproporcí. Algoritmus propočtu obsahoval i kompenzace v souvislosti s přechodem na novou metodiku. Příspěvek na výkon státní správy byl v letech 2004 a 2005 valorizován každoročně o 5 %, rozpočet na rok 2006 zahrnoval navýšení objemu příspěvku o další 2,5 %, rozpočet na rok 2007 obsahoval také navýšení objemu v průměru o 5 %. Na roky 2008 a 2009 připadla ovšem už jen 3 % valorizace. Přes všechna opatření ovšem na základě analýzy provedené MV ČR **nedošlo** k zásadnímu posunu ve snížení disproporcí v míře úhrady nákladů na výkon státní správy mezi obcemi s rozšířenou působností a ostatními obcemi.

V roce 2009 bude příspěvek na výkon státní správy obcím stejně jako v předchozích letech rozdělován podle metodiky zpracované Ministerstvem vnitra ČR, která je každoročně upřesňována. Výše příspěvku je v principu závislá: na rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy, na velikosti správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel, na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu, kde velikost správního centra je vyjádřena počtem trvale bydlících obyvatel. Podrobný postup propočtu příspěvku pro obce s různým stupněm přenesené působnosti a pro hl. m. Prahu je uveden v příloze č. 8 k zákonu o státním rozpočtu na rok 2009. Příspěvek pro obce byl v celkovém objemu valorizován o 3 %, což při současném meziročním nárůstu počtu obyvatel činí zhruba 2,3 %. I přes zmíněnou valorizaci by v roce 2009 došlo k poklesu výše příspěvku u dvou obcí s rozšířenou působností ve srovnání s objemem, který by tyto obce obdržely při výpočtu platném v roce 2008. K dorovnání do uvedené úrovně je těmto obcím v rámci systému propočtu poskytnuta mimořádná kompenzace.²⁴⁾

tabulka 6 - Příspěvek na výkon státní správy pro r. 2009

Příspěvek na výkon státní správy celkem	7 895 274 tis. Kč
Z toho pro obce v jednotlivých krajích	7 331 532 tis. Kč
Pro hl.m. Prahu	563 742 tis. Kč

Zdroj: KOMÁREK, E. Státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků v roce 2009. *Veřejná správa*. 22.1.2009, č. 2, s. 14-18. Úprava vlastní.

²⁴⁾ KOMÁREK, E. Státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků v roce 2009. *Veřejná správa*. 22.1.2009, č. 2, s. 14-18.

tabulka 7 - Příspěvek na výkon státní správy pro r. 2008

Příspěvek na výkon státní správy celkem	7 651 077 tis. Kč
Z toho pro obce v jednotlivých krajích	7 116 180 tis. Kč
Pro hl.m. Prahu	534 897 tis. Kč

Zdroj: KOMÁREK, E. Státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků v roce 2008. *Veřejná správa*. 15.11.2007, č. 46, s. 12/21-26. Úprava vlastní.

Celkový objem příspěvku je pro rok 2008 valorizován v úhrnu zhruba o 3 %.

tabulka 8 - Příspěvek na výkon státní správy pro r. 2007

Příspěvek na výkon státní správy celkem	7 411 626 tis. Kč
Z toho pro obce v jednotlivých krajích	6 894 620 tis. Kč
Pro hl.m. Prahu	517 006 tis. Kč

Zdroj: Programové prohlášení vlády ČR. *Veřejná správa*. 8.2.2007, č. 6, s. příloha. Úprava vlastní.

Celkový objem příspěvku je pro rok 2007 valorizován v úhrnu zhruba o 5 %.

tabulka 9 - Nárůst příspěvku na výkon přenesené působnosti pro všechny obce v procentech

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
11%	5%	0%	10%	0%	10%	0%	0%
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0%	0%	5%	5%	2,5%	5% + 757 mil. Kč na nové působnosti	+ 3%	+ 3%

Zdroj: vlastní

4. Historie rozpočtového určení daní

4.1 Rozpočtové určení daní v ČR

Předešlý systém RUD byl používán od roku 2001. Jeho základním rysem byl solidární princip rozdělování daní, to znamená, že až na určité výjimky byly rozdělovány celostátní výnosy určitého typu tzv. sdílených daní. Dřívější systém vznikl počátkem devadesátých let v návaznosti na vzniklé demokraticky zvolené obecní samosprávy. Až na dílčí úpravy fungoval tento systém v souladu s příslušnými ustanoveními zákona České národní rady č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla republiky. Co vlastně tvořilo rozhodující příjmy obcí:

- Daň z nemovitostí nacházející se na území obce.
- Výnosy daně z příjmu fyzických osob samostatně podnikajících. Daně byly alokovány do obce dle bydliště těchto fyzických osob, přesněji řečeno podle místa úředně zapsaného trvalého pobytu fyzické osoby.
- 10 % výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků alokovaných dle tzv. plátcovy pokladny umístěné na území obce, případně sídla plátce. Toto neplatilo pro hl. m. Prahu a města Brno, Ostravu a Plzeň, těm plynul výnos daně ve výši 70 %.
- Podíl 20 % celostátního výnosu daně ze závislé činnosti a z funkčních požitků. Každá obec se na uvedené části celookresního výnosu daně podílela procentem, které stanovoval okresní úřad, prakticky se jednalo o poměr počtu obyvatelstva příslušné obce k celkovému počtu obyvatel okresu. Tento podíl nebyl příjmem hl. m. Prahy, Brna, Ostrav a Plzně.
- Podíl na 20 % celostátního výnosu daně z příjmu právnických osob a to ve výši odpovídající poměru počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel státu.

Tyto hlavní daňové příjmy byly obdobně jako v současnosti doplňovány tzv. ostatními daňovými příjmy obcí, to je místními poplatky a správními poplatky za úkony prováděné obcí a dalšími poplatky a odvody, které jsou ze zákona příjmem obce. Specifickou daní byl i výnos z daně z příjmu právnických osob placenou obcí, kterou obec sice vykazovala, ale neodváděla, takže tvořila rovněž určitý zdroj financování. Významným prvkem doplňujícím vlastní finanční zdroje obcí byly i vazby k rozpočtům okresních úřadů.²⁵⁾

²⁵⁾ KOMÁREK, E. V novém roce nové rozdělení daní pro obce. *Veřejná správa*. 1.1.2008, č. 1, s. příloha.

Z tabulky 10 (sloupec 10) vyplývá, že příjmy ze sdílených daní na jednoho obyvatele rostly s velikostí obce, přičemž značný byl zejména rozdíl mezi největšími a nejmenšími obcemi. Hlavní město Praha získávalo šestiapůlnásobek příjmů na obyvatele ve srovnání s obcemi do 100 obyvatel. U měst jako Plzeň a Brno se jednalo téměř o čtyřnásobek. Nesmíme zapomenout na zvláštní postavení města Olomouc, které je jedinou obcí v kategorii 100 001 – 150 000 obyvatel. Jeho podíl na sdílených daních je o čtvrtinu vyšší, než u měst, která mají počet obyvatel těsně pod hranicí 100 000, např. Hradec Králové a Liberec. Podíl na sdílených daních u hl. m. Prahy ovlivňuje zejména skutečnost, že zřizuje a financuje z příjmů rozpočtového určení daní pro obce mimo jiné i činnost organizací, které běžně ve své působnosti zřizují kraje. Vedle Prahy mají specifické postavení mezi obcemi také města Brno a Plzeň, jejichž pozice se vyvinula historicky – tato nejlidnatější města měla v minulosti postavení okresů a i dnes zajišťují rozsáhlý okruh veřejných služeb nejen pro své občany, ale i pro občany z okolních obcí. Tabulka 10 (sloupec 9) ukazuje také velmi zřetelně tzv. skokové rozdíly ve výši koeficientů velikostních kategorií – jedná se o rozhraní 100, 10 000 a 100 000 obyvatel. Daňové příjmy na jednoho obyvatele se v případě překročení dolní hranice velikostní kategorie zvyšují o stejné procento. Ovšem u menších obcí neznamenal ani velké procentní rozdíly velké absolutní částky, což nezvýšilo motivaci obcí se slučovat. U větších obcí (nad 10 000 obyvatel) jsou ovšem změny v absolutním vyjádření značné a tento trend vedl některé obce k „nakupování“ občanů na konci roku, aby si obec pojistila, že její počet obyvatel neklesne na konci roku pod dolní hranici intervalu.

Od 1. ledna 2008 vstoupila v platnost novela zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Vládní novela tohoto zákona, která řeší navýšení daňových příjmů obcí a nový způsob rozdělování státem vybíraných daní, prošla celkem bez problému Sněmovnou i Senátem Parlamentu ČR. Příprava a projednávání připomínkového řízení k uvedenému návrhu bylo náročné, došlo i ke středu odlišných názorů Ministerstva financí ČR, Svazu měst a obcí ČR, Asociace krajů, Spolku pro obnovu venkova, zástupců Stálé komise pro rozvoj venkova a tzv. Zlínské iniciativy neboli Smlouvy obcí a měst proti daňové diskriminaci. Nalezení vhodného kompromisu je v této oblasti velmi obtížné, nakonec i při projednávání předlohy ve vládě byla řešena problematika střetu zájmu malých obcí s přístupy větších měst. Optimalizaci jakéhokoliv systému tak, aby nedošlo k poklesu daňových příjmů u některých obcí oproti předchozímu vývoji, je možno prakticky řešit především navýšením podílu obcí na celkovém výběru sdílených daní. To ovšem lze provést na úkor příjmové stránky státního rozpočtu, který je jak známo dlouhodobě schodkový, dochází k růstu jeho dlouhodobého

dluhu, což mimo jiné komplikuje i vztahy k Evropské unii. Nakonec bylo do systému v úrovni roku 2008 přidáno navíc 4,6 miliardy Kč, a byl nastaven systém, který řeší některé zásadní problémy. Novela je akceptována jako dočasné řešení, přičemž se předpokládá, že Ministerstvo financí ČR s příslušnými subjekty státní správy a zástupci samospráv následně navrhne věcný návrh nového zákona. Lze jen doufat, že rozpravy budou vedeny se znalostí věcí a budou se opírat o analýzy přiměřených finančních potřeb obcí k zajištění jak výkonu státní správy tak i samosprávy ve svých správních územích. Jak bylo výše uvedeno, legislativní proces z hlediska novely zákona o rozpočtovém určení daní proběhl celkem hladce, i když zájmy všech zainteresovaných nebyly uspokojeny.

Jaké byly hlavní důvody k zavedení nového způsobu rozpočtového určení daní? Faktem bylo, že se prohlubovaly disproporce mezi výnosově chudými obcemi a okresy a jejich bohatšími sousedy. Nástroj, který stát používal alespoň k částečnému řešení těchto disproporcí se ukazoval jako problematický a dlouhodobě neudržitelný (tzv. územně vyrovnávací dotace pro okresy, jejichž daňový výnos byl pod republikovým průměrem). Dalším problémovým momentem byla i nestabilita daňových příjmů v čase. Změna bydliště podnikající fyzické osoby, změna alokace tzv. plátcovy pokladny, což byl charakteristický jev probíhajících globalizačních procesů v podnikání právnických osob, problémy ve vypořádávání zaplacených záloh na daň vytvářely řadu problémů. Průvodním jevem daňové konkurence byly i spekulativní situace, kdy obce vracely podnikatelům část daní, aby je udržely na svém území, dále negativní zásahy některých podnikatelských subjektů do činnosti demokraticky zvolených samospráv a podobně.

Změny systému rozpočtového určení daní pro obce (změna § 4 odstavce 2 zákona č. 243/2000 Sb.)

1. Jediné kritérium (počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí) použité v dřívějším systému pro přerozdělování podílu obcí na sdílených daních bylo doplněno o nová kritéria:

- Nové kritérium: celková výměra obce – váha 3 % (= koeficient 0,03)
- Nové kritérium: prostý počet obyvatel obce – váha 3 % (= koeficient 0,03)
- Modifikace stávajícího kritéria: počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí – váha 94 % (koeficient 0,94)

Použití kritéria výměr obce zvýhodňuje ty obce, které mají nižší hustotu obyvatelstva. Rovněž kompenzuje zvýšené výdaje spojené s opravami a údržbou místních komunikací a výdaje na dopravní obslužnost. Toto kritérium je přínosné

i pro malé obce, u nichž případnému sloučení se sousedními obcemi brání geografické podmínky. Finanční přínos ze zakomponování výměry obce jako dalšího kritéria pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daních se výrazně liší nejen při vzájemném porovnání velkých a malých obcí, ale i mezi jednotlivými obcemi v rámci určité velikostní kategorie, a to vzhledem k vysoké variabilitě hustoty obyvatelstva v České republice.

2. Aplikace kritéria prostého počtu obyvatel je doplňujícím prvkem k použití koeficientů velikostních kategorií.
3. Algoritmus přerozdělení sdílených daňových příjmů dle počtu obyvatel upraveného velikostními koeficienty obcí (váha 94 %) je nově modifikován tak, aby nedocházelo k často kritizovaným skokovým přechodům mezi velikostními kategoriemi. Právě zavedení tzv. postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi odstraní pravděpodobně největší handicap současného systému, který vedl až ke spekulacím s počty obyvatel. Nově by se stanoveným „koeficientem postupných přechodů“ násobila pouze ta část počtu obyvatel, která spadá do příslušného intervalu počtu obyvatel. Tento postup se z řady důvodů nepoužije u Prahy, Brna, Ostravy a Plzně. Modifikovaný výpočet zahrnuje i snížení počtu velikostních kategorií (ze 14 na 4) a zmírnění progresu koeficientů.
4. Ke zmírnění dopadů plynoucích z přechodu na nový způsob přerozdělení sdílených daňových příjmů a k posílení daňových příjmů zejména malých obcí je navrženo zvýšení podílu obcí na sdílených daních z 20,59 % na 21,4 % od roku 2008 (v absolutním vyjádření jde o 4,6 mld. Kč na vrub státního rozpočtu).

Propočet podílů jednotlivých obcí na 21,4 % části celostátního hrubého výnosu sdílených daní

Východiska propočtu:

- Propočet byl proveden na daňové predikci na rok 2008, která zohledňuje dopady navrhovaných změn daňové legislativy
- Novela nemění spektrum sdílených daní obcí
- Počtem obyvatel obce se míní počet obyvatel k 1. lednu běžného roku podle bilance obyvatel ČSÚ
- Výměrou obce se míní výměra k 1. lednu běžného roku podle údajů Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního.

Poněvadž jsou zaváděna nová kritéria, stává se propočet podílu pro jednotlivé obce složitějším. Z hlediska obcí však bude i nadále směrodatný výsledný procentní podíl,

který bude publikován každoročně, jako doposud, ve vyhlášce k zákonu o rozpočtovém určení daní s účinností k 1. září běžného roku. Největší nárůsty daňových příjmů ze sdílených daní by měly nastat u obcí do 300 obyvatel a to především vlivem zavedení nového kritéria výměry obce, která zvýhodňuje obce s nízkou hustotou obyvatel. Žádný systém však není zcela dokonalý, takže u 20 obcí dojde k dílčím poklesům do 1 % v porovnání s modelem platným do r. 2008.²⁶⁾

tabulka 10 - Vliv velikostních kategorií a jejich koeficientů na daňové příjmy obcí dle právního stavu k 31.12.2007

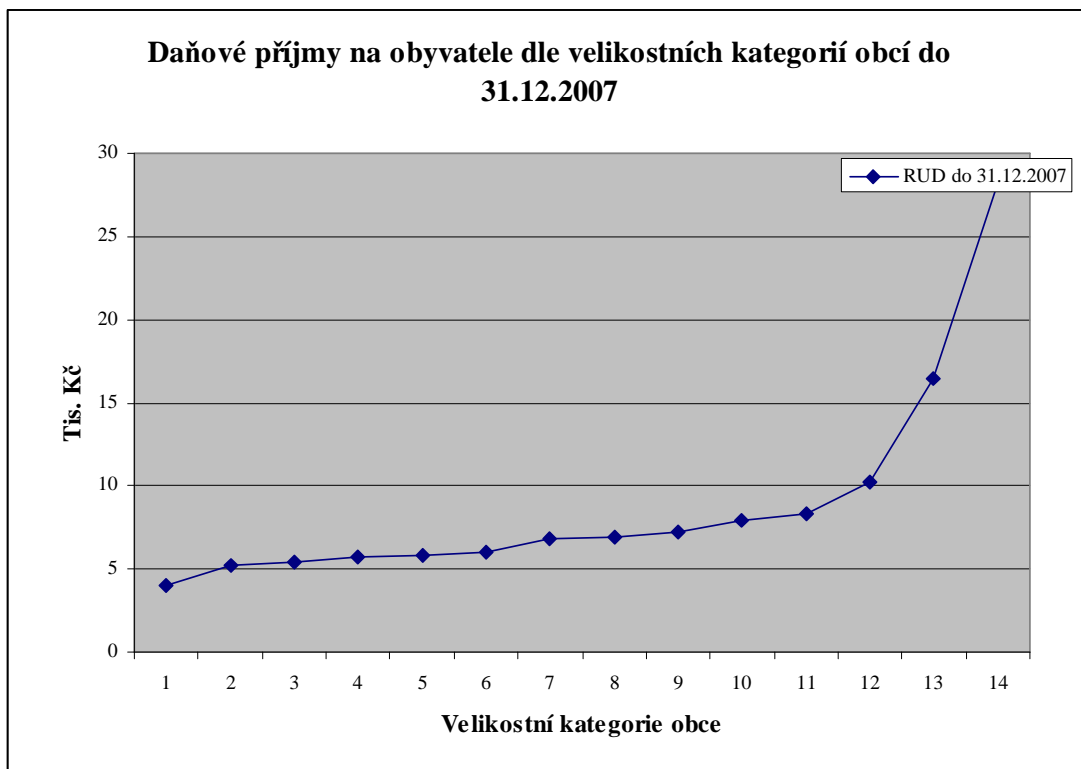
K	od	do	KVKO ¹⁾	Vzájem. poměr KVKO	Počet obcí	Počet obyvatel	Sdílené daně (tis. Kč) ²⁾	Rozdíl v koeficientech mezi sousedícími kategoriemi v %	Příjem ze sdílených daní na 1 obyvatele (tis. Kč) ²⁾
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	0	100	0,4213	1	555	39 779	159 741	0	4,02
2	101	200	0,537	1,2746	1068	160 241	830 261	27,46	5,18
3	201	300	0,563	1,3363	890	218 417	1 190 620	4,84	5,45
4	301	1500	0,5881	1,3959	2866	1 891 452	10 786 673	4,46	5,7
5	1501	5000	0,5977	1,4187	597	1 519 613	8 830 767	1,63	5,81
6	5001	10000	0,615	1,4598	138	939 382	5 638 034	2,89	6
7	10001	20000	0,7016	1,6653	68	954 239	6 532 539	14,08	6,85
8	20001	30000	0,7102	1,6857	27	666 284	4 633 873	1,23	6,95
9	30001	40000	0,7449	1,7681	10	349 566	2 537 236	4,89	7,26
10	40001	50000	0,8142	1,9326	4	18 826	1 442 649	9,3	7,93
11	50001	100000	0,8487	2,0145	17	1 206 595	10 067 701	4,24	8,34
12	100001	150000	1,0393	2,4669	1	100 381	1 027 303	22,46	10,23
13	150001	a výše	1,6715	3,9675	3	839 594	13 807 250	60,83	16,45
14	Hl.město Praha ³⁾		2,7611	6,5538	1	1 181 610	33 474 543	65,19	28,3

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Pozn. 1) Koeficient velikostní kategorie obce. Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb. ve znění platném k 31.12.2007

²⁶⁾ KOMÁREK, E. V novém roce nové rozdělení daní pro obce. *Veřejná správa*. 1.1.2008, č. 1, s. příloha.

graf 1 - Vliv velikostních kategorií a jejich koeficientů na daňové příjmy obcí dle právního stavu k 31.12.2007



Zdroj: viz tabulka 10, úprava vlastní

2) zahrnuje daňové příjmy, které jsou přerozdělovány podle kritéria počtu obyvatel upraveného velikostního koeficientu obce (údaje-skutečnost za rok 2006)

3) Údaje za hl. město Prahu obsahují i daňové příjmy, které získává jako kraj dle § 3 zákona č. 243/2000 Sb., v platném znění

tabulka 11 - Propočítání násobku postupných přechodů

Obce s počtem obyvatel od- do obyvatel	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 - 300	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
301 – 5000	1,0640	300 + 1,0640 x počet z počtu obyvatel obce přesahujících 300
5001 – 30 000	1,3872	5300,8 + 1,3872 x počet z počtu obyvatel obce přesahujících 5000
30 001 a více	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x počet z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Zdroj: KOMÁREK, E. V novém roce nové rozdělení daní pro obce. *Veřejná správa*. 1.1.2008, č. 1, s. příloha.

4.2 Daňové příjmy obcí ve vybraných zemích Evropské unie²⁷⁾

4.2.1. Rakousko

Rakousko má srovnatelný počet obyvatel s ČR (8,1 mil.). S Rakouskem nás pojí dlouhá společná historie a tím i společenské základy fungování územní samosprávy. Stejná historická tradice se projevila také v existenci velkého množství malých obcí ještě v polovině 70. let (3183), což byla situace srovnatelná se současnou situací v České republice. Dalším postupným vývojem se v Rakousku snížil celkový počet obcí na současných 2 359 obcí, což řadí Rakousko s 3 400 obyvateli na průměrnou obec pod celoevropský průměr. Úkoly a struktura výdajů obcí v Rakousku zhruba odpovídá situaci v České republice. Z uvedených důvodů je Rakousko pro Českou republiku poměrně cenný příklad, protože nám ukazuje, jak by se zde, velice pravděpodobně, vyvíjela územní samospráva, pokud by v České republice nebyl narušen demokratický vývoj. Pro Rakousko je charakteristická nízká autonomie v oblasti vlastních příjmů a značné množství vyrovnávacích mechanismů, které garantují obcím velké objemy příjmů. Vlastní daňové příjmy v Rakousku tvoří cca 15 % všech příjmů u obcí. Určování místních daní je zákonem redukováno na možnost určit daňovou sazbu nebo rozhodnout o tom, zda daná obecní daň bude zavedena či nikoliv. Místní samosprávy mohou například ovlivňovat sazby u daní z nemovitostí (13 % příjmů z místních daní) v rozmezí 0 – 500 %. Rakouské obce tedy mají možnost ovlivnit zhruba 15 % svých daňových příjmů. Pro srovnání, v České republice je to zhruba 5 %. V Rakousku však existuje ještě jedno výrazné omezení, které bylo známo také v předválečné Československé republice. Pokud chce některá obec dosáhnout na účelové dotace, musí prokázat, že všechny daně vybírá v maximální výši. V opačném případě ztrácí nárok na maximální výši dotace. Jedná se o nepřímé, ale zásadní a účinné omezení autonomie obcí. Pro Rakousko je také charakteristický systém sdílených daní. Česká republika se při reformě financování obcí v roce 2001 rakouským systémem sdílených daní do určité míry inspirovala. Vedle nesporných výhod jsou i v Rakousku kritizovány sdílené daně za to, že omezují nezávislost jednotlivých samospráv a vedou k celkové centralizaci systému. Centralizaci systému výraznou měrou také napomáhají vyrovnávací systémy.

²⁷⁾ VÁŇA, L. Jak dál ve financování obcí?. *Zpravodaj Svazu měst a obcí ČR*. 2007, č. 1, s. 30.

4.2.2. Itálie

Itálie je zajímavá tím, že jako v jediné ze současných evropských členských zemí EU tam počet obcí ve srovnání s rokem 1950 nepoklesl, ale právě naopak nepatrně vzrostl. Velké množství malých obcí se nachází na prosperujícím severu. Z pohledu České republiky je zajímavý zejména postoj postavení obcí, které začaly významnější roli hrát až po reformách z roku 1993. Inspirující je také zavedení třístupňové veřejné správy a podpora spolupráce mezi obcemi. Itálie od roku 1999 finančně podporuje sdružování obcí do větších celků. Samospráva na obecní úrovni tak zůstává zachována, ale u kompetencí, kde je to účelné, se obce mohou sdružit k vzájemné spolupráci. Čím více kompetencí je na tzv. unii obcemi převedeno, tím více finančních prostředků unie obdrží. Tímto krokem se v Itálii sjednotilo kolem 2000 obcí ovšem při zachování jejich samostatnosti. Z pohledu České republiky je také velice zajímavý vývoj v Itálii po reformách v sedmdesátých letech. V té době byly výrazně rozšířeny funkce obcí tím, že na ně stát převedl mnoho úkolů zajišťovaných státními nebo od státu odvozenými institucemi. Na druhou stranu byla obcím odeprána skutečná autonomie v tom smyslu, že obcím bylo upřeno právo zvyšovat příjmy z daní. V důsledku toho obcím nezbývalo dostatečné množství prostředků na vlastní rozvoj nebo se začaly masivně zadlužovat. Reakce ústřední vlády byla pochopitelná, narůstající kontroly, nucení k přijímání vyrovnaných rozpočtů, restrikce na běžné i kapitálové výdaje. To se změnilo až reformami z roku 1993. Dvě desetiletí ve zkratce popisovaného vývoje v Itálii jsou nápadně podobné současné situaci v České republice. Postupné navyšování povinností obcí, bez možnosti na tento jev pružně reagovat vlastní daňovou politikou. Situace v České republice není zdaleka tak kritická jako v Itálii před započítím reformy v roce 1993, nicméně zde existují určité indicie, které obdobnému vývoji do budoucna nasvědčují, pokud nebude vývoj změněn. Naopak vývoj v Itálii po reformách z roku 1993 je pro Českou republiku inspirující. Došlo k radikálnímu snížení dotací na úkor vlastních daňových příjmů. Je zde vysoká vazba mezi obcí a jejím daňovými příjmy. Obce mají poměrně značné možnosti jak ovlivňovat výši svých daňových příjmů. Obce tak mohou přímo ovlivnit až 40 % svých příjmů. Itálie z tohoto pohledu patří k zemím s vysokou mírou finanční autonomie obcí.

4.2.3. Francie

Francie je z hlediska územní samosprávy zajímavá zejména z důvodu velkého množství malých obcí a je svým počtem obyvatel připadající na jednu průměrnou obec jednou z mála srovnatelnou zemí s Českou republikou ze všech členských zemí EU. Z hlediska České republiky je inspirující zejména systém podpory sdružování obcí, který je založen na principu dobrovolnosti, zachování identity zúčastněných obcí a na jejich vzájemné solidaritě, tedy na prvcích, které jsou blízké také mnohým českým obcím. Postupně se také daří překonávat jednoúčelovost dříve vzniklých sdružení obcí. Daně tvoří více než 40 % příjmů územních samospráv. Systém daňových příjmů je u jednotlivých stupňů veřejné správy ve Francii velice provázaný. Můžeme však konstatovat, že 85 % daňových příjmů obcí je tvořeno systémem 4 daní, na které jsou příjmově (ovšem s menším podílem) navázány také departementy a regiony. Obce si mohou u všech čtyř daní stanovovat vlastní sazby, což jim zajišťuje značnou míru finanční autonomie.

Pokud bychom si vytvořili pomyslný žebříček finanční autonomie v oblasti vlastních daňových příjmů mezi Rakouskem, Itálií, Francií a Českou republikou, patřila by Česká republika na poslední místo. Bohužel máme v České republice nevyvážený vztah mezi značnou mírou politické autonomie a rozsáhlými kompetencemi, které vyplývají z Ústavy ČR a mnoha zákonů a autonomií finanční, která je značným způsobem okleštěná. Obecně můžeme říci, že postavení územní samosprávy na obecní úrovni má dobré základy, ale existují zde určitá rizika, která si plně uvědomíme až při porovnání postavení územní samosprávy v jiných zemích.

4.3 Analýza RUD

Materiál s názvem „Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávních celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD“, zadalo ke zpracování Ministerstvo financí ČR s cílem získat nezávislý a odborný pohled na výdaje obcí a jejich financování. Hlavním zpracovatelem se stala Vysoká škola ekonomická v Praze, se kterou spolupracovali další odborníci např. z Vysoké školy báňské v Ostravě či z Univerzity Pardubice. O průběhu prací na studii bylo ministerstvo i další členové pracovní skupiny pravidelně informováni na tzv. kontrolních dnech.

Ve své konečné podobě má analýza rozsah 627 stran, z čehož 238 stran převážně tabulkových příloh. Materiál obsahuje zajímavé pasáže a výpočty, ovšem jen velmi málo konkrétních

závěrů. Materiál obsahuje spíše varianty řešení, někdy rozpracované až příliš teoreticky jakoby bez ohledu na realitu v České republice. Ministerstvo financí, coby zadavatel, očekávalo konkrétní doporučení, kterých se objevuje jen velmi málo. Studie sice obsahuje v úvodní části závěry kvantitativních i kvalitativních analýz, jde však o vykopírované pasáže z hlavního textu. Podstatným zdrojem Analýzy se měly stát odpovědi z dotazníkového šetření a tzv. řízených rozhovorů ve zvolených obcích. Ukázalo se však, že z obcí do 100 obyvatel odpovědělo jen necelých 40 % dotázaných, zatímco u měst se procento pohybuje mezi 60 až 80 %. Ze shrnutí odpovědí na téměř 40 otázek mj. vyplývá, že obce nemají jednotný názor, zda by přenesená působnost měla být také financována prostřednictvím RUD, nebo výčet služeb, které souvisí se spádovostí území. U většiny otázek však chybí úvaha, zda lze odpovědi zobecnit nebo zda jsou specifické vzhledem k velikosti či poloze obcí. Dle očekávání dospěl zpracovatel analýzy k závěru, že „je velmi obtížné, ne-li nemožné, definovat jednotný systém financování obcí tak, aby byl skutečně spravedlivý a vycházel vstříc potřebám všech obcí stejně...“²⁸⁾

²⁸⁾ KYPETOVÁ, J. Analýza k RUD dokončena, nyní je v rukou politiků. *Informační servis*. 2/2009, s. 1, 5.

5. Důsledky reformy a RUD – průzkum kladů a záporů nastavených modelů u vybraných obcí

5.1 Důsledky reformy veřejné správy

Co je smyslem každé reformy, respektive by mělo být? Odpověď zní: zlepšení současného stavu. Jaké byly uváděné cíle reformy veřejné správy?

- přiblížení služeb státu k občanům,
- snížení nákladů na byrokracii,
- snížení počtu úředníků,
- zjednodušení, zprůhlednění a snížení byrokratických výkonů.

Proklamovaná reforma veřejné správy se stala v mnohých případech pravým opakem. V několika bodech budete seznámeni s negativními dopady reformy VS.

5.1.1 Všeobecné dopady

- Snížení nákladů na byrokracii? Nikdo podrobně nespočítal veškeré náklady, které byly potřebné na rozběhnutí navrhované reformy. Lépe řečeno, nikdo nechce otevřeně říci, že se bude jednat o miliardy, které půjdou ze státního rozpočtu, ale hlavně z rozpočtů samosprávných celků. Jen základní počítačové vybavení jednoho úřadu pro 50 zaměstnanců s požadovaným programovým vybavením a napojením na příslušné orgány přišlo asi na osm milionů, výstavba nebo rekonstrukce budovy na deset až osmdesát milionů korun a vybavení nábytkem a technikou na dalších zhruba osm milionů. V průměru tedy okolo 60 milionů potřebujeme na rozběhnutí činností malého úřadu. Kolik asi do reformy musely investovat krajské úřady, na které přešlo asi 200 – 300 zaměstnanců na výkon 80 zákonů? Reforma dosud peníze státu neušetřila. Za kanceláře pro nové úředníky se zaplatilo několik miliard. Například jen v Pardubickém kraji to bylo více než tři sta milionů a dalších tři sta milionů tam stálo vybudování krajského sídla. Z budov, kde úřadovaly zrušené okresy, stát žádný příjem nemá.
- Přiblížení výkonu státní správy občanům? Reformou bohužel zanikly úřady, které poskytovaly řadu razítek tzv. „pod jednou střechou“. Příklad ze současnosti: podnikatel ze Žlebských Chvalovic (okres Chrudim) pojede na tzv. pověřený obecní úřad do Třemošnice, na obec s rozšířenou působností do Chrudimě, na stavební úřad do

Ronova nad Doubravou, na finanční úřad do Heřmanova Městce a v případě vojenské správy do Pardubic.

- Snížení počtu úředníků, aneb více úřadů – více úředníků? Údaje Českého statistického úřadu ukazují, že ještě nikdy nepracovalo od roku 1993 na úřadech tolik lidí jako nyní. Z přehledů Ministerstva financí navíc vyplývá, že až na několik výjimek přibývá úředníků na jednotlivých ministerstvech. Přitom právě tam mělo po předvedení kompetencí na kraje a pověřené obce práce ubýt. „Přeúředníkování“ dokázaly personální audity na různých ministerstvech a dalších státních institucích.
- Rozpor mezi zákony! Ve více než 150 obcích a městech tzv. II. typu došlo k omezení ve výkonu státní správy. Konkrétně byly městům odebrány pravomoci na úseku živnostenském. Přesto, že se v zákoně o obcích č. 128/2000 Sb. cituje, že obce mohou požádat o rozšíření výkonu státní správy, všechny žádosti měst, která o to Ministerstvo vnitra ČR požádala, byly opakovaně zamítnuty s odůvodněním, že to neumožňují zákony jiné (například na úsecích živnostenského podnikání, dopravních agend, územního plánování). Toto byla závažná chyba v legislativě. Vždyť se tím oddálil výkon státní správy pro více než 3 miliony obyvatel naší země, což je v zásadním rozporu s proklamativním prohlášením vlády o přiblížení se výkonu státní správy občanovi. Navíc se ve městech II. typu likvidují změnou zákona 531/91 Sb. o územních finančních orgánech finanční úřady s účinností od roku 2007. Obce II. typu se tak dostaly za dobu celé své existence na historické minimum ve výkonu státní správ a z pohledu těchto obcí je snahou státu vytvořit z nich bezvýznamné střediskové vesnice.

5.1.2 Příspěvek na výkon státní správy ve vybraných obcích Královéhradeckého kraje

Jak již bylo uvedeno v kapitole 3.2.2 v současné době je výše příspěvku závislá na rozsahu přenesené působnosti, na velikosti správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel a na podílu velikosti správního centra vyjádřené počtem obyvatel a velikosti příslušného správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel. Velikost správního centra odpovídá velikosti správního obvodu obce s rozsahem působnosti obce vyjádřené počtem obyvatel. Do vzorce, který tvoří základ pro výpočet výše příspěvku na výkon přenesené působnosti se poté doplní konkrétní částky, které závisí na politickém rozhodnutí. Příspěvek na výkon přenesené

působnosti v posledních letech roste, jeho růst však neodpovídá zvyšujícím se nákladům na výkon přenesené působnosti (zvyšování platů úředníků, růst cen energií a služeb) a nedostatečně pokrývá náklady spojené s nově přijatými zákony.

Stručně lze charakterizovat metodiku třemi body:

- stanovení jednotného způsobu výše příspěvku pro všechny kategorie obcí;
- dvě kritéria vycházející z počtu obyvatel správního obvodu;
- postupné odstraňování finančních disproporcí, které vznikly zejména v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím^{29),30)}

A) Obce

Výše příspěvku (P) se stanoví jako součet částek vypočtených podle vzorce 1 a vzorce 2^{31, 32, 33}. U některých obcí se navíc přičte částka uvedená v části B), případně části C).

Vzorec 1:

$$P_1 = \frac{B}{A + \sqrt{SO}} \times SO$$

Vzorec 2:

$$P_2 = C \times \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \times SO$$

Vzhledem k tomu, že problematika výše příspěvku na výkon státní správy „pálí“ mnoho starostů měst s pověřeným výkonem státní správy a obcí, které vykonávají v přenesené působnosti záležitosti matriky nebo matriky a stavebního úřadu, budete nyní seznámeni s výsledky šetření ohledně výše příspěvku na výkon státní správy. Toto šetření je vyhodnoceno na základě sběru informací a dat měst Královéhradeckého kraje: Nový Bydžov (obec s rozšířenou působností), Chlumeck nad Cidlinou, Třebechovice pod Orebem, Smiřice a Nechanice (obce s pověřeným obecním úřadem).

²⁹⁾ § 62 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

³⁰⁾ Příloha č. 8 Zákona o státním rozpočtu č. 475/2008 Sb.

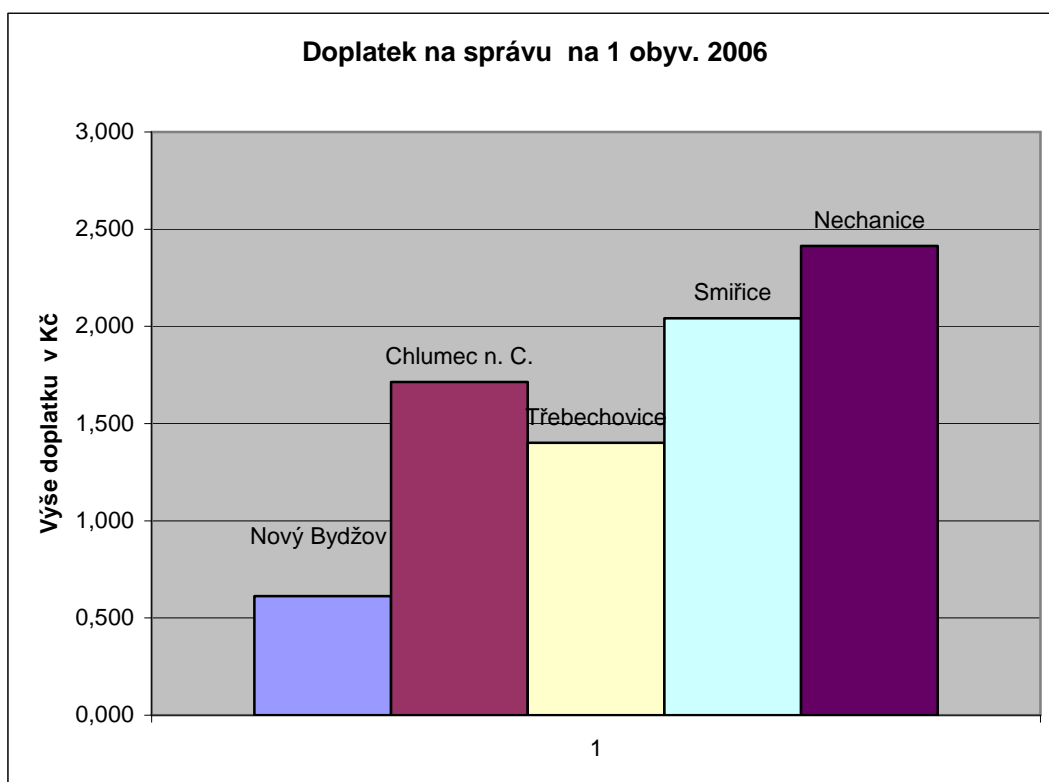
³¹⁾ Příspěvky se podle rozsahu působnosti obce sčítají, výsledná částka se zaokrouhluje na celé stokoruny nahoru.

³²⁾ Výpočet podle vzorce 1 a vzorce 2 se nepoužije pro stanovení výše příspěvku u hlavního města Prahy.

³³⁾ Do vzorce 1 a vzorce 2 se dosazuje počet obyvatel správního obvodu (správního centra) vyjádřený v tisících; u obcí s rozšířenou působností, jejichž správní obvod je menší než 300 obyvatel, je pro účely výpočtu příspěvku podle vzorce 1 stanoven správní obvod nad 300 obyvatel; u obcí s rozšířenou působností, jejichž správní obvod je menší než 15 tis. obyvatel, je pro účely výpočtu příspěvku podle vzorce 1 stanoven správní obvod na 15 tis. obyvatel

Z tabulek a grafů níže uvedených, vyplývá průměrná výše úhrad výdajů na výkon přenesené působnosti, krytí výdajů na výkon přenesené působnosti, příjmy z výkonu přenesené působnosti u měst s pověřeným obecním úřadem (příspěvek, správní poplatky a pokuty) je nižší, než u města Nový Bydžov. Zejména u příspěvku na výkon státní správy je vidět, že města s pověřeným úřadem doplácí na výkon státní správy více, než město s rozšířenou působností.

Na průzkum, který byl v rámci průzkumu doplatku na výkon státní správy proveden u obcí Královéhradeckého kraje za roky 2004 – 2006, navazuje aktuální informace a zjištění, že přestože od roku 2006 dochází ke každoroční valorizaci příspěvku na výkon státní správy, tak nemohlo dojít k zásadnímu posunu ve snížení disproporcí v míře úhrady nákladů na výkon státní správy mezi obcí s rozšířenou působností a obcemi s pověřeným úřadem. Efekt valorizace se snižuje v důsledku permanentního růstu položek na straně výdajů obcí, který obvykle převyšuje průměrnou míru inflace. Obcím dle platné legislativy stále nevzniká nárok na 100 % úhradu nákladů na výkon státní správy.



graf 2 - Doplatek na správu na 1 obyvatele r. 2006

Zdroj: vlastní

Příspěvek na výkon státní správy

Dotace na státní správu	2 004	2 005	2 006
Nový Bydžov	3 807	4 032	4 282
Chlumecko n. C.	2 247	2 328	2 485
Třebechovice	1 676	1 770	1 880
Smiřice	1 843	1 951	2 118
Nechanice	1 176	1 204	1 302

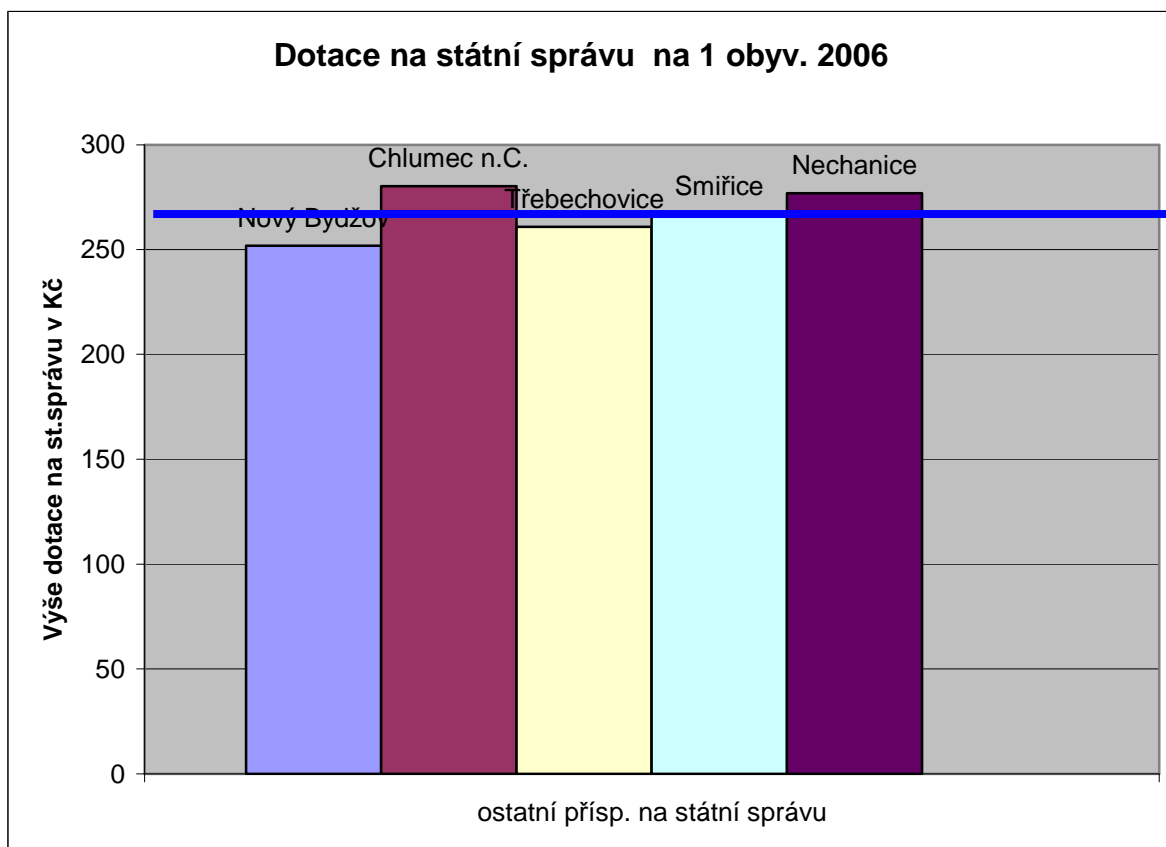
Správní poplatky

Nový Bydžov	1 018	1 450	1 400
Chlumecko n. C.	1 405	1 282	1 000
Třebechovice	508	417	500
Smiřice	714	673	430
Nechanice	277	280	300

Výdaje

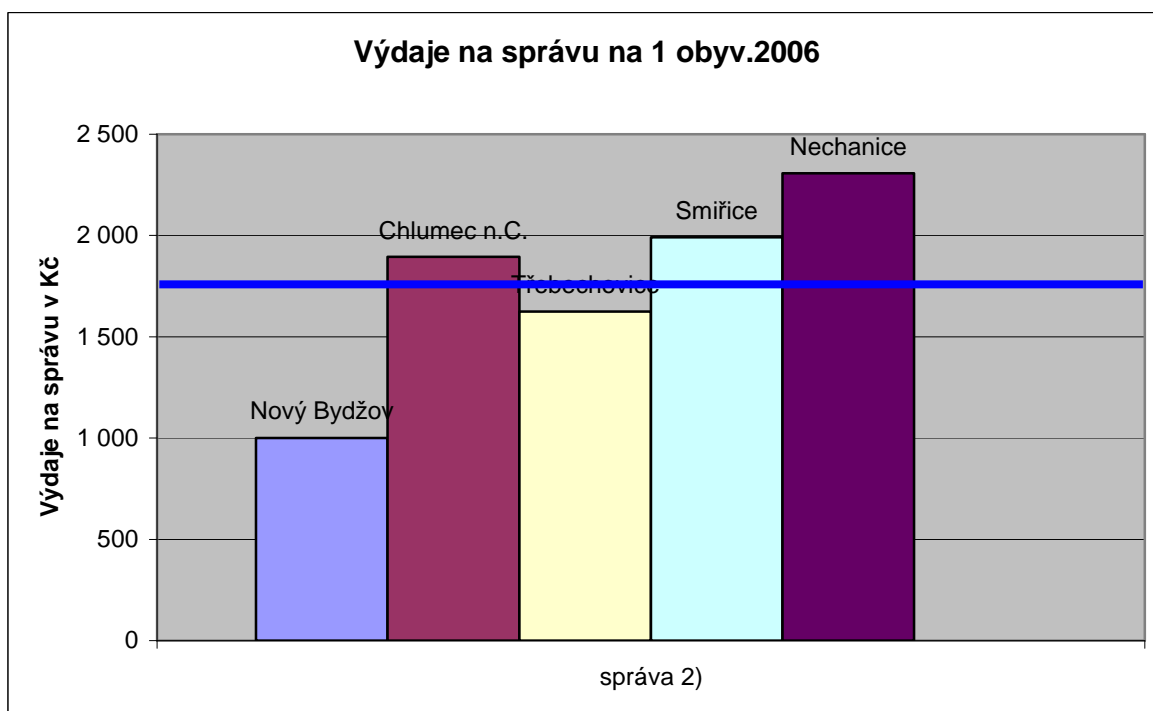
Nový Bydžov	8 175	7 740	10 048
Chlumecko n. C.	9 970	10 670	12 552
Třebechovice	9 499	10 588	10 250
Smiřice	8 145	8 335	8 925
Nechanice	6 169	6 623	6 914

doplatek z rozpočtu	2 004	2 005	2 006
Nový Bydžov	3 350	2 258	4 366
Chlumecko n. C.	6 318	7 060	9 067
Třebechovice	7 315	8 401	7 870
Smiřice	5 588	5 711	6 377
Nechanice	4 716	5 139	5 312
Pod.dopl.na 1 obyv. města	2 004	2 005	2 006
Nový Bydžov	0,470	0,427	0,613
Chlumecko n. C.	1,194	1,335	1,714
Třebechovice	1,302	1,495	1,401
Smiřice	1,789	1,828	2,041
Nechanice	2,144	2,336	2,415
průměr "II." měst	1,607	1,748	1,893
průměr - NB	1,137	1,322	1,280



graf 3 - Dotace na státní správu na 1 obyvatele r. 2006

Zdroj: vlastní



graf 4 - Výdaje na správu na 1 obyvatele r. 2006

Zdroj: vlastní

5.2 Průzkum kladů a záporů reformy veřejné správy u obcí Královéhradeckého kraje

5.2.1 Cíle průzkumu

Cílem šetření bylo seznámit se s názory a postoji těch, na které měla reforma veřejné správy největší vliv a dopad, tj. starostů obcí s pověřeným úřadem (obce II. typu), starostů obcí s rozšířenou působností (obce III. typu) a dále starostů obcí, kteří v rámci své činnosti mají odbor matriky a stavebního úřadu (obce I. typu).

5.2.2 Sběr dat

V rámci průzkumu byla k porovnání a hodnocení dat použita anketní metoda. Anketou odeslanou v e-mailové podobě bylo osloveno celkem 47 starostek a starostů obcí s rozšířenou působností, obcí s pověřeným úřadem a obcí s výkonem státní správy v Královéhradeckém kraji.

5.2.3 Zpracování dat

Získané odpovědi na otázky v anketě odpovídají volnou formou na danou problematiku. Anketa byla uspořádána dle odpovědí na otázky typu ano/ne a zároveň byly zaznamenány komentáře jednotlivých starostů k dané anketní otázce. Pro přehlednost rozdílnosti názorů mezi starosty obcí s rozšířenou působností a starosty obcí s pověřeným úřadem jsou jejich odpovědi zaznamenány formou grafů.

Osloveno:

15 obcí s rozšířenou působností (III. typu)

20 obcí s pověřeným úřadem (II. typu)

12 obcí s výkonem státní správy (I. typu)

Návratnost dotazníků

5 obcí III. typu tj. 33,3 %

10 obcí II. typu tj. 50 %

1 obec I. typu tj. 8,3 %

Zástupcům jednotlivých obcí bylo dotazníkem položeno pět následujících otázek:

1. Co přinesla reforma veřejné správy Vašemu městu/obci/regionu (klady – zápory).
2. Ovlivnila reforma veřejné správy objem přijatých a vydaných finančních prostředků z Vašeho rozpočtu (přijatých ano/ne, vydaných ano/ne).
3. Jste spokojeni se současnou výší příspěvku na výkon státní správy. (ano, ne, důvody).
4. Ovlivnila reforma veřejné správy počet zaměstnanců ve Vašem úřadě (ano, ne).
5. Změnili byste něco na současném systému. (ano, ne, jmenujte konkrétně).

Vzhledem k tomu, že na dotazník odpověděl pouze jeden zástupce obce s výkonem státní správy, budou dále posuzovány pouze odpovědi z vyplněných dotazníků obdržených od zástupců obcí s rozšířenou působností a pověřeným úřadem.

5.2.4 Vyhodnocení dotazníků obce III. typu

Co přinesla reforma veřejné správy Vašemu městu/obci/regionu (klady – zápory).

Zástupci 3 obcí konkretizovali klady a zápory, které reforma přinesla z jejich hlediska. Ve dvou případech nebyly klady ani zápory uvedeny.

Uváděnými klady bylo přiblížení státní správy občanům a zvýšení prestiže města. K záporům pak patří nárůst počtu zaměstnanců, výrazné zvýšení nákladů, neustálé změny v organizaci řízení úřadu, města jsou zahlcena nesmyslnými povinnostmi, které na ně klade stále se měnící legislativa.

Ovlivnila reforma veřejné správy objem přijatých a vydaných finančních prostředků z Vašeho rozpočtu (přijatých ano/ne, vydaných ano/ne).

Na všech dotaznících byla uvedena odpověď, že změna se týkala přijatých i vydaných finančních prostředků. U přijatých prostředků byly uváděny dotace a příjmy ze zajištění provozu některých agend. Výdaje se týkaly nákladů na mzdy, energie, prostory a vybavení.

Jste spokojeni se současnou výší příspěvku na výkon státní správy (ano, ne, důvody).

Při vyhodnocení dotazníků byla u této otázky jediná odpověď: NE.

K důvodům patřilo: výše příspěvků nepokrývá celkovou výši nákladů na příslušná pracovní místa, ministerstva nejsou ochotna řešit snižování jejich nákladů formou úspory na jejich administrativě, problémem je i přerozdělování financí v ČR.

Ovlivnila reforma veřejné správy počet zaměstnanců ve Vašem úřadě (ano, ne).

V případě obcí s rozšířenou působností došlo na všech úřadech ke zvýšení počtu úředníků a to takto:

Nové Město nad Metují - ano – zvýšení o 20 míst.

Jaroměř-Josefov - ano – zvýšení o 45 míst

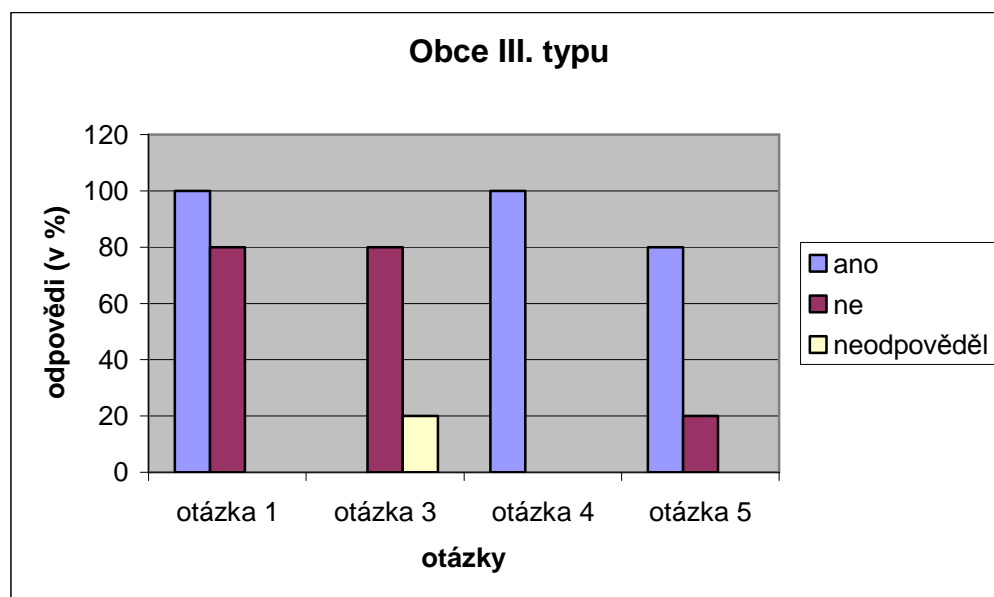
Nová Paka - ano – zvýšení o 13 míst.

Dvůr Králové nad Labem – ano, počet neuveden.

Vrchlabí ano – zvýšení o 100 %

Změnili byste něco na současném systému (ano, ne, jmenujte konkrétně).

Starostové oslovených obcí by změnili následující: atmosféru nedotknutelnosti zaměstnanců tj. problémy při řešení propouštění a odměňování zaměstnanců, systém výtěžnosti daní ve prospěch zásluhovosti, jiný systém vztahů při přiblížení státní správy občanům, v zákonodárném procesu zmenšit počet změn předpisů.



graf 5- Vyhodnocení dotazníků obce III. typu

Zdroj: vlastní

5.2.5 Vyhodnocení dotazníků obce II. typu

Co přinesla reforma veřejné správy Vašemu městu/obci/regionu (klady – záporny).

Zástupci obcí se postavili k přínosu reformy negativně. Za negativa byly označeny následující problémy: zrušení živnostenského úřadu, větší vzdálenost k odvolacímu orgánu, zvýšení počtu úředníků, dražší systém, který byl nastaven lobováním, nikoliv skutečnými potřebami, odebrání vydávání rybářských lístků, odebrání zprostředkování vydání cestovních pasů. V rámci reformy veřejné správy byla ukončena činnost finančních úřadů. Reforma je opakem výsledku proklamovaných změn, to že se přiblíží lidem se stalo pouze politickým heslem, vyšší náklady, zvýšení administrativy, přísun financí na nákladné úřady (budovy, PC), odvolací orgány v místě kraje řeší vše jen administrativně, není zájem o místní šetření a řešení skutečných problémů, nedostatečné krytí příspěvku na výkon státní správy, oddálení výkonu státní správy občanům (musí dojíždět do krajského města) atd..

Pouze v jednom případě byl shledán klad, a to rozšíření možnosti čerpání dotací.

Ovlivnila reforma veřejné správy objem přijatých a vydaných finančních prostředků z Vašeho rozpočtu (přijatých ano/ne, vydaných ano/ne).

V odpovědi na tuto otázku nedošlo k jednomyslné shodě. V případě přijatých finančních prostředků se jednalo o možnost čerpání grantů (odpovědi změna přijatých prostředků 3:4; ano: ne). Co se týká vydaných finančních prostředků, byly uváděny zejména důvody spojené s výdejem prostředků na dopravu, mzdové a materiální náklady (odpovědi 5:3; ano:ne). Konkrétní částky nebyly uvedeny ani v jednom z případů.

Jste spokojeni se současnou výší příspěvku na výkon státní správy (ano, ne, důvody).

Při vyhodnocení dotazníků byla u této otázky jediná odpověď: NE. Odůvodnění - příspěvek pokryje cca 50 – 55% výdajů na přenesenou působnost, nedostatečná úhrada nákladů na školství a státní správu, podávání žádostí o občanské průkazy a další doklady je spojeno pouze s výdaji.

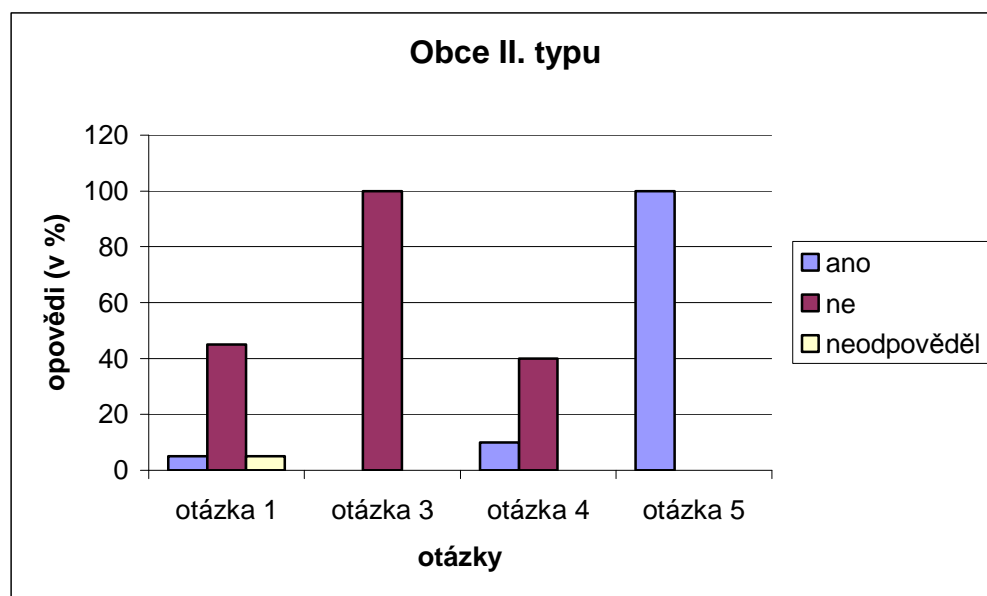
Ovlivnila reforma veřejné správy počet zaměstnanců ve Vašem úřadě (ano, ne).

Ke změně počtu zaměstnanců došlo pouze na dvou úřadech, jednalo se o snížení počtu pracovníků o jednoho.

Změnili byste něco na současném systému (ano, ne, jmenujte konkrétně).

Na tuto otázku zástupci obcí jednomyslně odpověděli: ANO. Názory na změnu systému se však různily. Zástupci obcí by si představovali zejména tyto změny: zvýšit

provázanost mezi centrálními databázemi dat (evidence obyvatel, cizinecká policie, rejstřík trestů), a umožnit občanům obdržet výpisy z těchto evidencí na místní úrovni státní správy, racionálně oddělit samosprávu od státní správy, rovnoměrně rozdělit obce III. typu, přehodnotit, které činnosti budou výkonem státní správy, a které budou samosprávné, zřídit veřejnou správu jako na obcích III. typu, přiblížení veřejné správy občanům, návrat k okresnímu uspořádání, přenést v rámci přiblížení občanovi činnosti, které nejčastěji potřebuje spolu se zvýšením příspěvku na výkon státní správy.



graf 6 - Vyhodnocení dotazníků obce II. typu

Zdroj: vlastní

5.3 Důsledky novelizace RUD

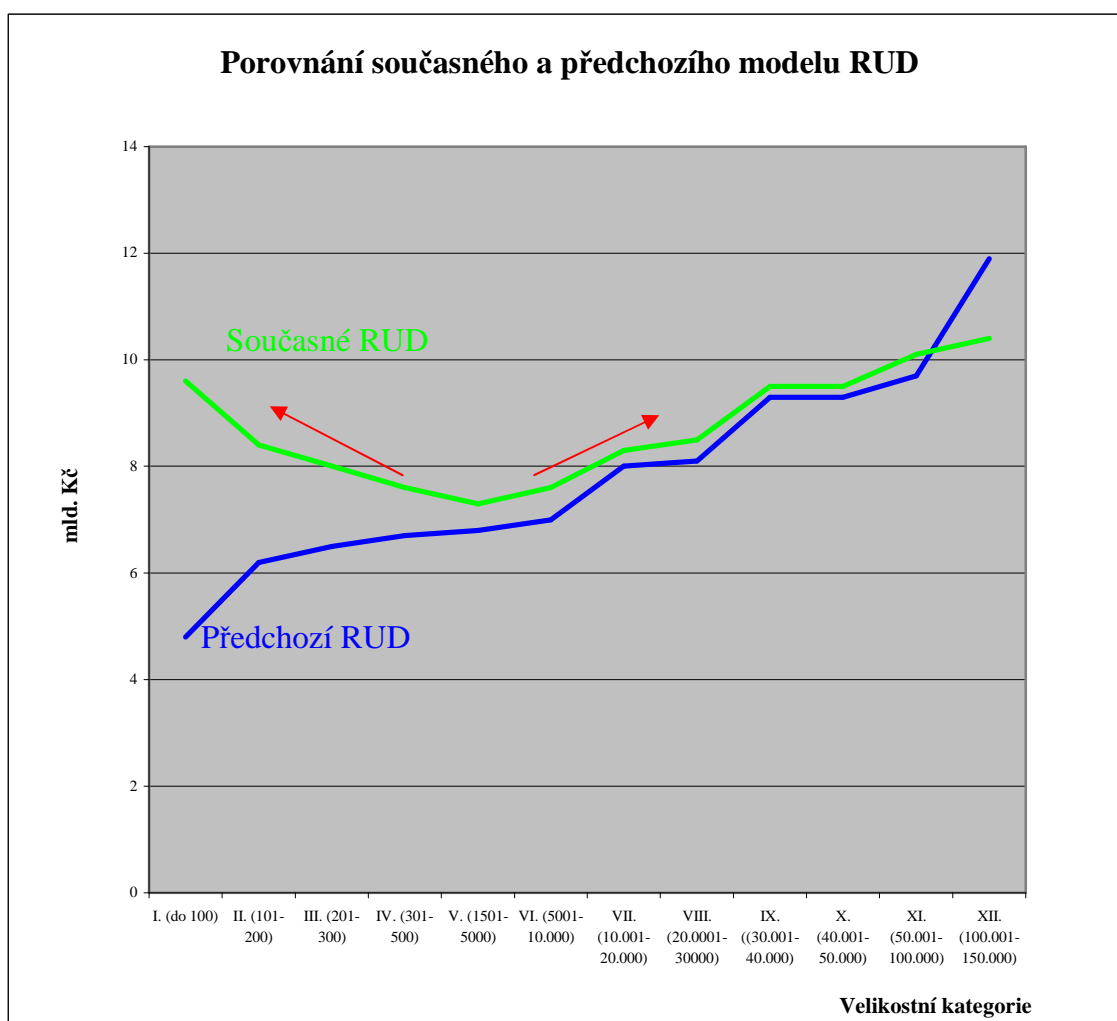
Zvolenou kombinací prvků zvolených k výpočtu nového RUD a stanovených vah jednotlivých kritérií bylo dosaženo toho, že algoritmus výpočtu v maximální míře kopíruje průběh předchozího systému rozpočtového určení daní. Zároveň došlo ke snížení počtu velikostních kategorií ze 14 na 4 (plus 1 kategorie pro Prahu a další pro Plzeň, Ostravu a Brno, přičemž jejich daňové příjmy jsou fixovány tak, aby neklesly pod úroveň, kterou by při předpokládaných makroekonomických parametrech dosáhly při platnosti RUD k 31.12.2007). Ve výchozím roce 2008 se předpokládal propad státního rozpočtu o 4,6 mld. Kč a ztráta v rámci RUD u 21 obcí. Jak vyplývá z tabulky 12, největší nárůst příjmů ze sdílených daní je dosahován u nejmenších obcí (do 100 resp. 300 obyvatel), a to především

díky nově zavedenému kritériu výměry obce, které zvýhodňuje obce s nízkou hustotou obyvatelstva. V reálu to znamená, že u obcí do 100 obyvatel budou průměrné daňové výnosy na jednoho obyvatele činit 9,6 tisíce korun proti dřívějším 4,8 tisícům korun.

Nikde ovšem není řešena problematika menších měst do 10 tisíc obyvatel (zpravidla obcí s pověřeným obecním úřadem), jejichž příjmy po úpravách v rozpočtovém určení daní zůstaly prakticky nezměněny a jejichž daňová výtěžnost na jednoho obyvatele ze sdílených daní je mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí (viz tabulka č. 12) prakticky nejnižší. Přesto právě tato města zajišťují v regionech řadu veřejných služeb i pro okolní malé obce, které však teď v daňové výtěžnosti na obyvatele města do 10 tis. obyvatel lehce předčí. Jedná se o servis v mnoha oblastech veřejného života – provoz školských zařízení (mateřské a základní školy, základní umělecké školy), domů dětí a mládeže; sportovních a kulturních zařízení – letní a zimní stadiony, koupaliště, muzea, divadla; pečovatelské služby; činnost poloprofesionálních hasičských sborů; dopravní terminály a mnohá další zařízení, která jednoznačně tato města provozují s milionovými ztrátami nejen pro své obyvatele, ale i pro obyvatele okolních menších spádových obcí, kteří svým počtem v souhrnu častokrát převyšují počet obyvatel toho kterého samotného města. Tato zařízení, jak je všeobecně známo, stojí v režijním provozu právě nejvíce finančních prostředků, každoročně v řádu milionů korun, které malá města nemají a zoufale se je snaží shánět jakýmkoliv způsobem. Menší spádové obce právě tuto dobrovolnou povinnost naopak vůči regionálním městům nemají.

Je dobře, že se navrženým RUD odstraňují skokové přechody mezi velikostními kategoriemi obcí, kde však nejmarkantnější rozdíl byl pouze v rozmezí počtu obyvatel 99 -100, 9999 – 10 000 a 99 999 – 100 000. Ostatní skoky byly naprosto nevýrazné. Pro více než 400 měst od 2000 do 10 000 obyvatel je však naprosto nepřijatelné, aby nově vzniklá křivka v grafu vystihující daňové příjmy na obyvatele, nejprve klesala od nejmenšího počtu obyvatel obce z výše 9.000,- Kč/obyvatele s postupným nárůstem obyvatel do počtu 5000 v obcích a teprve poté tato křivka nabyla podoby regrese a stoupala vzhůru (viz obrázek 5).

obrázek 5 - Porovnání stávajícího a předchozího modelu RUD



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, úprava vlastní

Do výše uvedené potenciálové jámy se nejen dostala všechna „dvojková“ města, která již nyní nejvíce doplácí ze svých rozpočtů na úřad a státní správu, ale také další desítky „trojkových“ měst. Je naprosto paradoxní, že tato města dostanou na jednoho obyvatele nejméně. Jak to mají řešit? Rozdělit uživatele ztrátových veřejných služeb na místní a ostatní a po těch ostatních vyžadovat vyšší platby, vyšší vstupné?! Nebo vyžadovat spoluúčast na provozu těchto zařízení od okolních obcí?! Všichni cítíme, že toto řešení je absurdní nesmysl, který by jen prohloubil nevraživost mezi obyvateli v regionu a prohloubil by i roční finanční ztráty na výše jmenovaných zařízeních, která jednoznačně udržují životní úroveň obyvatel venkovských regionů.

tabulka 12 - Dopady změn RUD na jednotlivé velikostní kategorie

Velikostní kategorie obce		Nové průměrné výnosy v tis. Kč/obyvatel	Původní průměrné výnosy v tis. Kč/obyvatel	Celkové zisky v kategorii (tis. Kč)	Celkové ztráty v kategorii (tis. Kč)
0	100	9,6	4,8	183 207,88	0
101	200	8,4	6,2	360186,51	0
201	300	8	6,5	331834,91	0
301	1500	7,6	6,7	1604915,55	-51,22
1501	5000	7,3	6,8	641881,33	0
5001	10000	7,6	7	522240,39	-661,84
10001	20000	8,3	8	209532,95	-3263,19
20001	30000	8,5	8,1	260030,80	0
30001	40000	9,5	8,5	151884,21	0
40001	50000	9,5	9,3	35963,37	0
50001	100000	10,1	9,7	457691,85	-10709,64
100001	150000	10,4	11,9	0	-149587,89

- bez hl. m. Prahy, Brna, Ostravy a Plzně
- Propočet byl proveden na aktualizované daňové predikci pro rok 2008 ze dne 23.8.2007
- Východiskem pro propočty dopadů navržených změn byla predikce na rok 2008 zahrnující vliv vládního návrhu daňové reformy. V platném objemu by objem sdílených daní pro obce činil 116,9 mld. Kč, v navrhovaném modelu se předpokládá ve výši 121,5 mld. Kč

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, úprava vlastní

5.3.1 Porovnání dopadů RUD mezi městy Říčany u Prahy a Chlumec nad Cidlinou

Tabulky č. 13 a 14 sledují vývoj sdílených daní u měst II. typu Říčany u Prahy a Chlumec nad Cidlinou. Z výše uvedených tabulek jsou patrné rozdílné dopady RUD na města Chlumec nad Cidlinou a Říčany u Prahy, přestože se jedná o stejnou kategorii obce tzn. obec s pověřeným úřadem.

Městu Říčany (6.770 obyvatel) návrh novely zákona o RUD nepřináší od roku 2008 žádné zvýhodnění. Naopak v oblasti sdílených daní znamená návrh propad příjmu o cca 4,5 mil. Kč proti skutečnosti roku 2007. Z podkladu MF ČR sice vyplývalo, že podle nového RUD by město mělo mít o 0,9 mil. Kč více, ovšem nikde nebylo provedeno srovnání s rokem 2007. Z tabulky je patrné, že již v roce 2007 se příjmy města se sdílených daní snížily a pro rok 2008 lze očekávat další pokles.

tabulka 13 - Město Říčany - Vývoj příjmů města v oblasti sdílených daní (v tis. Kč)

	2004	2005	2006	2007	2008	
	skutečnost	skutečnost	skutečnost	skutečnost	dle nového RUD	dle předchozího RUD
Daň z příjmů FO ze záv.čin.a funkč.pož.	18 618	20 318	20 154	22 150		
Daň z příjmů FO ze sam.výděl.čin.	29 386	23 068	26 579	23 225		
Daň z příjmů FO z kapitál.výnosů	1 218	1 044	1 201	1 050		
Daň z příjmů PO	19 169	21 567	22 749	22 500		
DPH	28 191	33 898	32 964	33 128		
Sdílené daně celkem	96 582	99 895	103 647	102 053	97 048	96 111
Dopady RUD					-4502	-5439

Zdroj: Město Říčany u Prahy, úprava vlastní

Oproti Říčánům se Chlumeck nad Cidlinou (5.353 obyvatel) nedostal v roce 2008 v rámci nového RUD do „záporných čísel“. Nicméně i toto město vzhledem k počtu obyvatel spadlo do tzv. potenciálové jámy (viz obrázek 5). S tímto souvisí i snížení podílu na sdílených daních oproti spádovým obcím města, jejichž počet obyvatel se pohybuje mezi 110 – 450, a pro které Město Chlumeck nad Cidlinou zajišťuje také činnost mateřských škol, základní školy, základní umělecké školy, domu dětí a mládeže, provoz kulturního a sportovních zařízení atd. Navíc již v roce 2009, na základě údajů poskytnutých finančním odborem Města, dojde k výraznému propadu na sdílených daních a to o přibližně 2,4 mil. Kč oproti roku 2008. Tato situace kopíruje stav, ve kterém MF ČR předpokládalo, že v roce 2008 bude dopad na daňové příjmy územních rozpočtů pozitivní. Pro rok 2009 však MF ČR predikovalo již záporné dopady na ÚSC vyplývající z přijetí reformy veřejných financí ve výši -5,1 mld. Kč a pro rok 2010 dokonce 10,4 mld. Kč.

tabulka 14 - Město Chlumeck nad Cidlinou - Vývoj příjmů města v oblasti sdílených daní

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	skutečnost	skutečnost	skutečnost	skutečnost	skutečnost	predikce
Daň z příjmů FO ze záv.čin.a funkč.pož.	7 688 094	8 132 021	8 177 941	9 159 444	8 448 753	7 000 000
Daň z příjmů FO ze sam.výděl.čin.	3 867 422	3 285 637	3 289 590	3 176 494	3 458 703	3 000 000
Daň z příjmů FO z kapitál.výnosů	499 971	422 138	486 827	561 386	687 749	550 000
Daň z příjmů PO	7 855 887	8 716 692	9 010 905	10 191 449	11 954 963	10 500 000
DPH	11 577 441	13 709 805	14 520 229	15 437 527	17 098 153	15 000 000
Sdílené daně celkem	31 488 815	34 266 293	35 485 492	38 526 300	41 648 321	36 050 000
Dopady RUD					3 122 021	-5 598 321

Zdroj: Město Chlumeck nad Cidlinou, úprava vlastní

Navzdory slibům ze strany MF ČR a MV ČR, že nové RUD je pouze přechodné a pouze pro rok 2008, nedošlo ke změně stávajícího zákona ani k narovnání potenciálové jámy, a to ani na základě apelů a závěru z X. celostátní konference „Finanční správa a rozvoj měst a obcí v České republice“, kterou zaštiťoval SMO ČR. Je nutné konstatovat, že na základě nespokojenosti místních samospráv, tlaku SMO ČR a dalších orgánů zadalo MF ČR k vypracování studii, která se zabývá výdaji obcí. Na základě kompetencí a výdajů v přenesené i samostatné působnosti měly ze studie vyplynout možnosti, jak dále pokračovat ve financování obcí. I přes rozsah Analýzy popsané v kapitole 4.3 není jisté, zda se obce, které se dostaly do potenciálové jámy dočkají nového zákona o RUD od 1.1.2010.

6. Závěr a doporučení

Diplomová práce se zaměřila na dopady reformy veřejné správy a rozpočtového určení daní na obce II. typu a byla rozdělena na teoretickou a praktickou část.

Teoretická část měla za úkol seznámit čtenáře s uspořádáním veřejné správy v České republice, definovat subjekty veřejné správy a způsoby výkonu veřejné správy, což bylo naplněno ve druhé kapitole (strany 13 – 22). Historickým vývojem reformy veřejné správy a rozpočtového určení daní včetně uvedení příkladů fungování veřejné správy a charakteristiky sdílených daní ve vybraných členských státech Evropské unie Vás provedly kapitoly tři a čtyři (strany 23 – 43).

Shrnutí teoretické části:

- V České republice byla decentralizace veřejné správy zahájena počátkem devadesátých let, kdy byly zrušeny národní výbory a došlo k obnovení samospráv. V druhé dekádě bylo zřízeno čtrnáct krajů s platností od 1. ledna 2001 a od 31. prosince 2002 došlo k ukončení činnosti okresních úřadů, jejichž působnost byla přenesena převážně na 205 obcí s rozšířenou působností.
- Od přijetí reformy veřejné správy nebyl stanoven optimální příspěvek na výkon státní správy a ve spojeném modelu veřejné správy je obtížné sledovat, jakým způsobem jsou vynakládány peníze poskytované na výkon státní správy.
- Z propočtů Ministerstva vnitra ČR vyplývá, že rozpětí v krytí výdajů na přenesenou působnost z příspěvku na výkon státní správy, sankcí a správních poplatků se pohybuje mezi 80 – 110 % u obcí s rozšířenou působností (zvláštní skupinou jsou přitom tři magistrátní města Brno, Plzeň a Ostrava a hlavní město Praha), 40 – 65 % u obcí s pověřeným úřadem a 25 – 40 % u ostatních obcí. Přestože nová metodika z roku 2006 sjednotila kritéria pro všechny obce a financování je každoročně navyšováno o valorizované procento, nedošlo k zásadnímu posunu ve snížení disproporcí v míře úhrady nákladů na výkon státní správy mezi obcemi s rozšířenou působností a ostatními obcemi. Brání tomu nedostatečný manévrovací prostor v rámci relativně nízké meziroční valorizaci. Případný efekt provedených změn se navíc snižuje v důsledku permanentního růstu položek na straně výdajů obcí.
- Novelizace rozpočtového určení doplnila jediné kritérium (počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí) o nová kritéria: celkovou výměru obce – váha 3 % (= koeficient 0,03), prostý počet obyvatel obce – váha 3 % (= koeficient 0,03) a došlo

k modifikaci stávajícího kritéria: počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí – váha 94 % (koeficient 0,94). Použití kritéria „výměra obce“ zvýhodňuje ty obce, které mají nižší hustotu obyvatelstva. Rovněž kompenzuje zvýšené výdaje spojené s opravami a údržbou místních komunikací a výdaje na dopravní obslužnost. Toto kritérium je přínosné i pro malé obce, u nichž případnému sloučení se sousedními obcemi brání geografické podmínky. Finanční přínos ze zakomponování výměry obce jako dalšího kritéria pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daních se výrazně liší nejen při vzájemném porovnání velkých a malých obcí, ale i mezi jednotlivými obcemi v rámci určité velikostní kategorie, a to vzhledem k vysoké variabilitě hustoty obyvatelstva v České republice. Algoritmus přerozdělení sdílených daňových příjmů dle počtu obyvatel upraveného velikostními koeficienty obcí (váha 94 %) je nově modifikován tak, aby nedocházelo k často kritizovaným skokovým přechodům mezi velikostními kategoriemi.

Hlavním cílem praktické části práce bylo porovnat výši příspěvku na výkon státní správy u obcí s pověřeným úřadem v komparaci s obcemi s rozšířenou působností. Shrnutí závěrů je postaveno na propojení zjištěných kvalitativních analýz a dotazníkového šetření, které má kvantitativní povahu. Dotazníkové šetření mělo zjistit názor na uskutečňovanou reformu veřejné správy a její finanční dopad na oslovené obce. Hlavním parametrem pro oslovení obcí dotazníkového šetření, kde hlavním parametrem byl typ obce tzn. způsob výkonu státní správy. Výběr obcí odpovídal cílům projektu a byl zaměřen na území Královéhradeckého kraje. Jako fakt lze uvést, že obce na vyšším hierarchickém stupni poskytují zpravidla větší spektrum služeb a většímu počtu obyvatel ze svého spádového obvodu i obyvatelstvu mimo spádový obvod.

Současný systém stanovení příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti umožňuje hrazení pouze části výdajů na výkon přenesené působnosti a vyvolává nároky jeho spolufinancování z finančních zdrojů obcí, což vyplynulo z dotazníkového šetření, ve kterém bylo osloveno 15 obcí s rozšířeným výkonem státní správy, 20 obcí s pověřeným úřadem a 12 obcí s výkonem státní správy. Role příspěvku na výkon státní správy, poskytovaného ze státního rozpočtu obcím podle stupně pověření tímto výkonem, je podceňována. Analýza příspěvku na výkon státní správy prokázala, že příspěvek není zvyšován tak, aby:

- pokrýval vyšší mírou výdaje spojené s výkonem státní správy;

- srovnával rozdíly ve výši úhrady výkonu státní správy obcemi podle stupně pověření tímto výkonem (nejnižší úhrada u malých obcí);
- pokrýval nárůst nových působností na úseku státní správy.

Nejméně vyplněných dotazníků bylo získáno především z obcí I. typu (8,3 %), největší ochota odpovídat se projevila kategorii obcí II. typu (50 %), jako úspěšné lze považovat i 33,3% návratnost dotazníků z obcí III. typu. Výsledky výzkumu založeného na dotazníkovém šetření mají omezení daná subjektivním pohledem respondentů, kteří byli dotazováni. Dotazníkové šetření prokázalo, že jednotlivé velikostní kategorie obcí mají rozdílné názory na dopady reformy veřejné správy. Zástupci oslovených měst se shodli:

- reforma veřejné správy přinesla zvýšení nákladů, zejména na administrativu, mzdy a dalších provozních nákladů,
- krytí příspěvku na výkon státní správy je nedostatečné,
- je nutné změnit systém vztahů přiblížení výkonu státní správy občanům, zvýšit provázanost mezi jednotlivými databázemi, nezahlcovat města „nesmyslnými“ povinnostmi.

Neshoda mezi oslovenými zástupci měst nastala v bodě přiblížení státní správy občanům. V rámci obcí III. typu panovala shoda, že státní správa byla občanům přiblížena, zatímco zástupci obcí II. typu uvedli, že reforma se stala opakem proklamovaných změn a přiblížení státní správy se stalo pouze politickým heslem. Přesto i ze strany obcí III. typu došlo k návrhu změnit systémy vztahů přiblížení výkonu státní správy občanovi.

Paralelním cílem práce bylo zhodnotit dopady novelizace zákona o rozpočtovém určení daní na obce II. typu. Shrnutí údajů bylo uskutečněno na základě údajů získaných od Ministerstva financí ČR a ve spolupráci s městy s pověřeným úřadem. Odstraněním 14 velikostních kategorií obcí a zavedením přepočítacích koeficientů ministerstvo sice vyhovělo menším obcím, které požadovaly stejné příjmy na obyvatele, jako mají větší sídla, neboť obyvatelé vesnic platí stejné daně jako obyvatelé měst, což by bylo spravedlivé. Výsledkem novely zákona ovšem je, že údajnou diskriminaci nejmenších obcí nahradila tentokrát skutečná diskriminace obcí, které se nacházejí v tzv. potenciálové jámě křivky ve tvaru „U“, která dokumentuje, že největší peníze z RUD na jednoho obyvatele jsou orientovány do velkých měst a také do velmi malých obcí. Z toho vyplývá, že čím je obec menší, tím vyšší finanční příspěvek obdrží na jednoho obyvatele. S růstem obyvatel podíl RUD klesá, a to do zlomových bodů 3.000 až 15000 obyvatel v obci, čímž stát bizardně trestá obec za růst jejích obyvatel! Od 15000 počtu obyvatel v obci křivka opět stoupá směrem

vzhůru (viz obrázek 5) až po největší města v republice jako je Brno, Ostrava, Plzeň, kde ohromný skok z původního RUD odstraněn nebyl a následně další výjimkou je hlavní město Praha, kde existuje v současné době další ohromný skok.

Do výše uvedené potenciálové jámy se nejen dostala všechna „dvojková“ města, která již nyní nejvíce doplácí ze svých rozpočtů na úřad a státní správu, ale také další desítky „trojkových“ měst. Je naprosto paradoxní, že tato města dostanou na jednoho obyvatele nejméně, ačkoli právě tato města jsou regionálními centry zajišťujícími služby i pro občany spádových obcí. Po komparaci sdílených daní ve vybraných městech II. typu v kapitole 5.3.1 je možné zkonstatovat, že ačkoliv ve výchozím roce 2008 již město Říčany mělo záporné příjmy ze sdílených daní, zatímco město Chlumeck nad Cidlinou bylo v této oblasti v roce 2008 „ziskové“. Již v roce 2009 dojde také u města Chlumeck nad Cidlinou k výraznému propadu na sdílených daních a to o přibližně 2,4 mil. Kč oproti roku 2008. Tato situace kopíruje stav, ve kterém MF ČR předpokládalo, že v roce 2008 bude dopad na daňové příjmy většiny územních rozpočtů pozitivní. Pro rok 2009 však MF ČR predikovalo již záporné dopady na ÚSC vyplývající z přijetí reformy veřejných financí ve výši -5,1 mld. Kč a pro rok 2010 dokonce -10,4 mld. Kč.

Z poznatků získaných během zpracování diplomové práce, na základě provedené ankety, čerpaných materiálů a řízených rozhovorů jsem došla k závěru, že reforma veřejné správy v naší zemi byla nedokonale připravená nejen po stránce finanční, ale také po stránce organizační a legislativní. Spojený model výkonu státní správy, který byl vybrán, se jeví jako nešťastně zvolený v celé své šíři. Dle mého názoru za situace, kdy příspěvek na výkon státní správy představuje např. u obcí se základní působností, matričním a stavebním úřadem (obce I. typu) necelých 24 % úhradu skutečných výdajů a u obcí s pověřeným obecním úřadem (obce II. typu) 49 % úhradu skutečných výdajů, jsou tyto obce stále oprávněny požadovat zvýšení příspěvku na výkon státní správy. Další narovnání příspěvku by mohlo probíhat procentuelním nárůstem u obcí II. typu a u obcí III. typu zvyšovat příspěvek pouze o inflaci, jednorázovým posílením příspěvku na výkon státní správy na částečné vykompenzování současných rozdílů u obcí s pověřeným úřadem a zejména zpřehledněním systému a stanovením jasných kritérií financování přenesené působnosti. Podobně tak i u rozpočtového určení daní by mělo nové financování vyjít nejenom z „teoretické“ analýzy, kterou provedla VŠE v Praze. Mělo by rovněž dojít k odstranění záměny číselných hodnot parametrů, které vytvořily „U“ křivku tak, aby vznikla postupně zvyšující se přímka. Toho

by bylo možné docílit např. přehodnocením kritéria katastru obce, které je nesystémové vzhledem k tomu, že některé obce i s malým počtem obyvatel mají velké katastry zahrnující louky, pole, lesy a vodní plochy, čímž je dán vysoký rozdíl v příjmech na občana. Nejdůležitější ovšem je, přijmout novou legislativu v těchto velmi problematických oblastech.

Seznam literatury a zdrojů

Literatura:

GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. *Územní samospráva v České republice a Evropě : Sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století"*, Třešť, 21.-22.11.2006. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 423 s.

GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. *Rozvoj územní veřejné správy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2004. 208 s. ISBN 80-239-4100-3.

KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*, Praha : Linde, 2000. 228 s. ISBN 80-7201-250-9

KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001 : (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech)*. Praha : Linde, 2001. 423 s. ISBN 80-7201-272-X

KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*, Linde Praha, a.s. 2001, 297 s. ISBN 80-7201-274-6

KOUDELKA, Z. *Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003*. Praha : Linde, 2003. 237 s. ISBN 80-7201-403-X.

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

LACINA, K. *Evropská veřejná správa*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, 85 s. ISBN: 80-86754-10-3

MAREK, J. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.

MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*, Orac, s.r.o. 2000, ISBN: 80-86199-23-1

MÁTL, O., JABŮRKOVÁ, M., NOVÁKOVÁ G., VLASÁK, O. *Naše města a obce v Evropské unii*, COM4, s.r.o. červen 2006

Ministerstvo vnitra ČR. *Územní veřejná správa od 1. ledna 2003 : Kraj Královéhradecký*. [s.l.] : [s.n.], 2002. 48 s.

PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.

PROVAZNÍKOVÁ, R. *Místní finance : pro kombinovanou formu studia I. díl.* Pardubice : Univerzita Pardubice, 2006. 122 s. ISBN 80-7194-835-7.

STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru*, Masarykova univerzita Ekonomicko – správní fakulta, Brno : 1998, str. 81, 157. ISBN 80-210-1737-6

Platná právní úprava:

- Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění změny provedené zákonem č. 176/2001 Sb.
- Zákon o obcích č. 128/2000 Sb., v platném znění
- Zákon o krajích č. 129/2000 Sb., v platném znění
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů
- Zákon o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok:
pro rok 2005 zákon č. 675/2004 Sb.
pro rok 2006 zákon č. 543/2005 Sb.
pro rok 2009 zákon č. 475/2008 Sb.

OSTATNÍ ZDROJE:

Odborné časopisy:

HEGER, V. Francie: Další decentralizace po dvaceti letech. *Veřejná správa*. 26.11.2003, č. 49, s. 26-27.

KOMÁREK, E. Státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků v roce 2009. *Veřejná správa*. 22.1.2009, č. 2, s. 14-18

KOMÁREK, E. Státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků v roce 2008. *Veřejná správa*. 15.11.2007, č. 46, s. 12/21-26.

KOMÁREK, E. V novém roce nové rozdělení daní pro obce. *Veřejná správa*. 1.1.2008, č. 1, s. příloha.

Programové prohlášení vlády ČR. *Veřejná správa*. 8.2.2007, č. 6, s. příloha.

KYPETOVÁ, J. Analýza k RUD dokončena, nyní je v rukou politiků. *Informační servis*. 2/2009, , s. 1, 5.

Reforma veřejné správy - léta by měly jen elektronické informace. *INSIDE - informace, trendy, analýzy pro obce a regiony*. 1.1.2009, č. 2, s. 8-13.

VYDRŽELOVÁ, P. Výkon veřejné správy a dozoru na místní úrovni. *Veřejná správa*. 28.5.2003, č. 23, s. příloha.

VÁŇA, L. Jak dál ve financování obcí?. *Zpravodaj Svazu měst a obcí ČR*. 2007, č. 1, s. 30

Internet:

Geografický server [online]. 2002-2008 [cit. 2009-04-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.zemepis.com/krajecr.php>>.

Český statistický úřad : Malý lexikon obcí ČR [online]. 2009 [cit. 2009-04-06]. Dostupný z WWW: <<http://www2.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/1302-08>>. Úprava vlastní.

Chlumec nad Cidlinou oficiální web města [online]. 2008 [cit. 2009-04-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.chlumecnc.cz/>>.

Ministerstvo financí České republiky [online]. 2005-2009 [cit. 2009-03-11]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr_44614.html>.

Říčany, oficiální web města [online]. 2009 [cit. 2009-04-12]. Dostupný z WWW: <<http://info.ricany.cz/mesto/mesto-ricany>>.

Svaz měst a obcí České republiky [online]. 2009 [cit. 2009-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.smocr.cz/tisk/tiskove-zpravy/prvni-etapa-financni-analyzy-samosprav-je-hotova.aspx>>. [Http://www.smocr.cz](http://www.smocr.cz)

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Tabulka místních samospráv v EU

Příloha č. 2 – Anketa

Příloha č. 3 – Průměrná úhrada výdajů na výkon státní správy r. 2003

Příloha č. 4 – Struktura výdajů a příjmů obcí v r. 2005 související s výkonem státní správy

Příloha č. 5 – Procento krytí výdajů na výkon státní správy v r. 2005

Příloha č. 6 – Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy

Příloha č. 7 – Financování státní správy na Městském úřadu Chlumec nad Cidlinou v letech

2006 - 2009

Příloha č. 8 - Schéma rozdělení rozpočtového určení daní od 1.1.2008

Příloha č. 1 – Tabulka místních samospráv v EU

Stát	Označení místní úrovně	Počet místních samospráv	Počet obyvatel (v milionech)	Průměrný počet obyvatel místní správy
Rakousko	Gemeinden	2.359	8,1	3.400
Belgie	Communes	589	10,4	17.400
Kypr	Communities	389	0,7	1.800
Česká republika	Obce	6.258	10,2	1.600
Dánsko	Kommuner	275	5,4	19.400
Estonsko	Vald, Linn	241	1,4	5.600
Finsko	Kunta	444	5,2	11.700
Francie	Municipal	36.565	59,6	1.600
Německo	Gemeinden	13.854	82,5	5.900
Řecko	Demoi, Koinotikes	1.033	11,0	10.200
Maďarsko	Telepüesek	3.158	10,1	3.200
Irsko	Municipalities	85	4,0	44.900
Itálie	Communi	8.100	57,3	7.100
Lotyšsko	Novads	547	2,3	4.300
Litva	Savivaldybe	61	3,5	60.500
Lucembursko	Communes	118	0,4	3.700
Malta	Communes	68	0,4	5.800
Holandsko	Communes	483	16,2	33.500
Polsko	Gminy	2.489	38,2	15.500
Portugalsko	Municípios	278	10,4	36.000
Slovensko	Obce	2.920	5,4	1.900
Slovinsko	Obcinki	193	2,0	10.300
Španělsko	Municipios	8.106	41,6	4.900
Švédsko	Kommuner	289	8,9	30.800
Velká Británie	Councils	434	59,3	135.700
EU-10		73.012	380,4	5.200
EU-15		16.324	74,2	4.600
EU-25		89.336	454,6	5.100

Zdroj: MÁTL, O., JABŮRKOVÁ, M., NOVÁKOVÁ, G., VLASÁK, O. *Naše města a obce v Evropské unii*, COM4, s.r.o. červen 2006

Příloha č. 2 – Anketa

Název města/obce:

Dotazník zpracoval:

Typ obce:

(pozn. políčko zaškrtnete 2x kliknutím a volbou zaškrtnuto)

- Obec s rozšířenou působností (III. typu)
- Obec s pověřeným úřadem (II. typu)
- Obce s výkonem státní správy (zejména I. typu)

1) Co přinesla reforma veřejné správy (dále jen RVS) vašemu městu/obci/regionu?

rozepište

a) klady:

b) zápory:

*další poznámky:

2) Ovlivnila RVS objem přijatých a vydaných finančních prostředků z Vašeho rozpočtu?

přijatých ano

vydaných ano

* pokud ano, napište jak:

přijatých ne

vydaných ne

3) Jste spokojeni se současnou výší příspěvku na výkon státní správy?

ano

ne

*pokud nejste spokojeni, napište důvod:

4) Ovlivnila RVS počet zaměstnanců ve Vašem úřadě?

ano počet zaměstnanců se zvýšil o:

ano počet zaměstnanců se snížil o:

ne

5) Změnili byste něco na současném systému?

ano

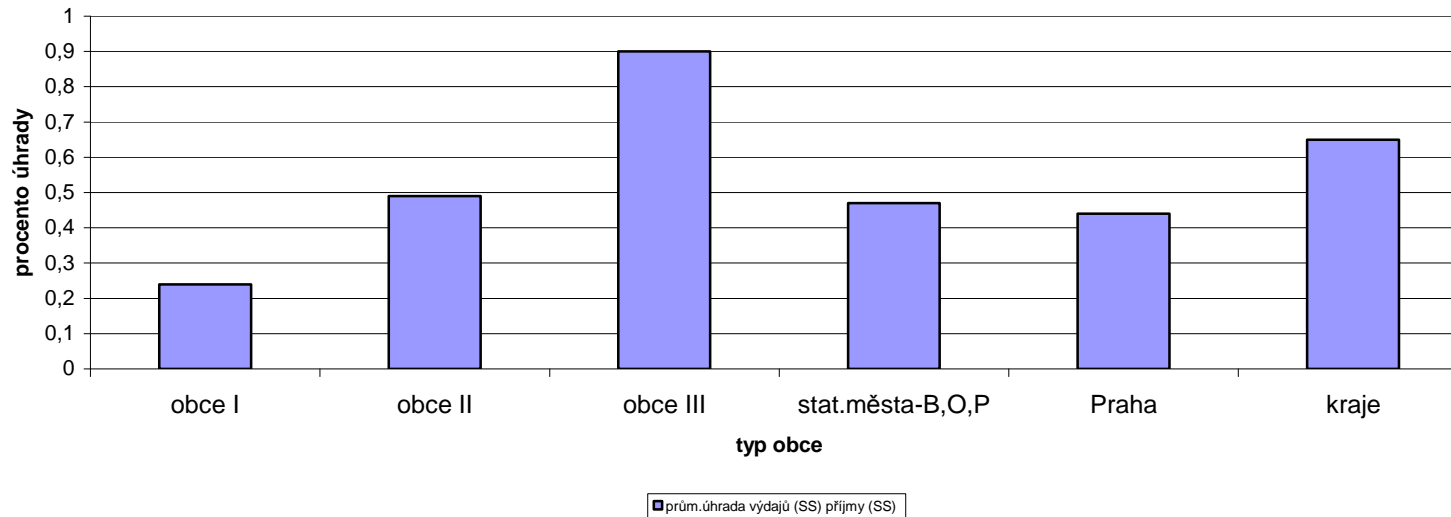
*jmenujte konkrétně :

ne

Příloha č. 3 – Průměrná úhrada výdajů na výkon státní správy r. 2003

Z oficiálních zdrojů ministerstva vnitra vyplývá, že náklady na výkon přenesené působnosti se značně liší podle individuálních podmínek každé jednotlivé obce. Tyto rozdíly jsou způsobeny jednak různou velikostí správního obvodu, počtem projednávaných případů nebo odlišnou vnitřní organizací jednotlivých úřadů. Z grafů uvedených v přílohách 4 - 6, které jsou vytvořeny na základě dat z roku 2003, vyplývá průměrná výše úhrad výdajů na výkon přenesené působnosti, procento krytí výdajů na výkon přenesené působnosti, příjmy z výkonu přenesené působnosti u obcí s pověřeným obecním úřadem (příspěvek, správní poplatky a pokuty), struktury výdajů všech obcí související s výkonem přenesené působnosti a struktura příjmů všech obcí související s výkonem přenesené působnosti

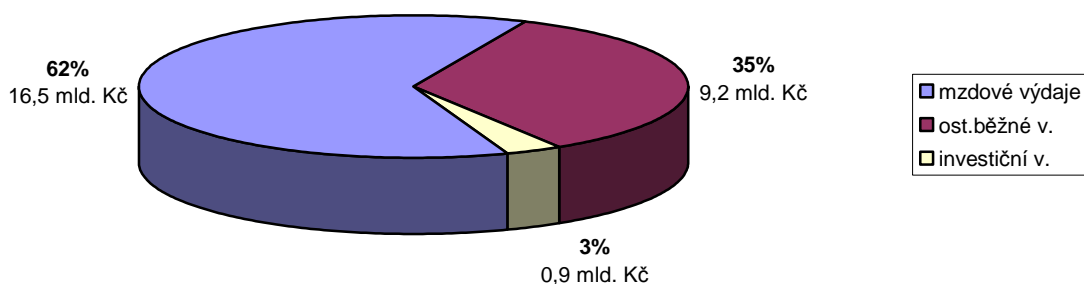
Průměrná úhrada výdajů na výkon státní správy a příjmy souvisejícími s výkonem státní správy od roku 2003



Zdroj: Právní oddělení Svazu měst a obcí ČR

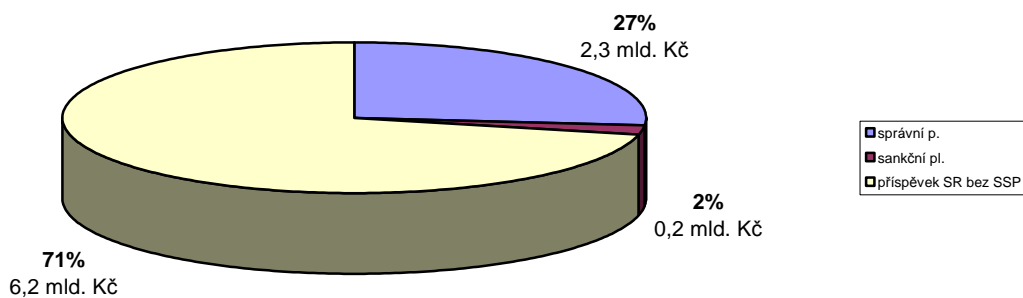
Příloha č. 4 – Struktura výdajů a příjmů obcí v r. 2005 související s výkonem státní správy

Struktura výdajů obcí v roce 2005 souvisejících s výkonem státní správy



Zdroj: Právní oddělení Svazu měst a obcí ČR

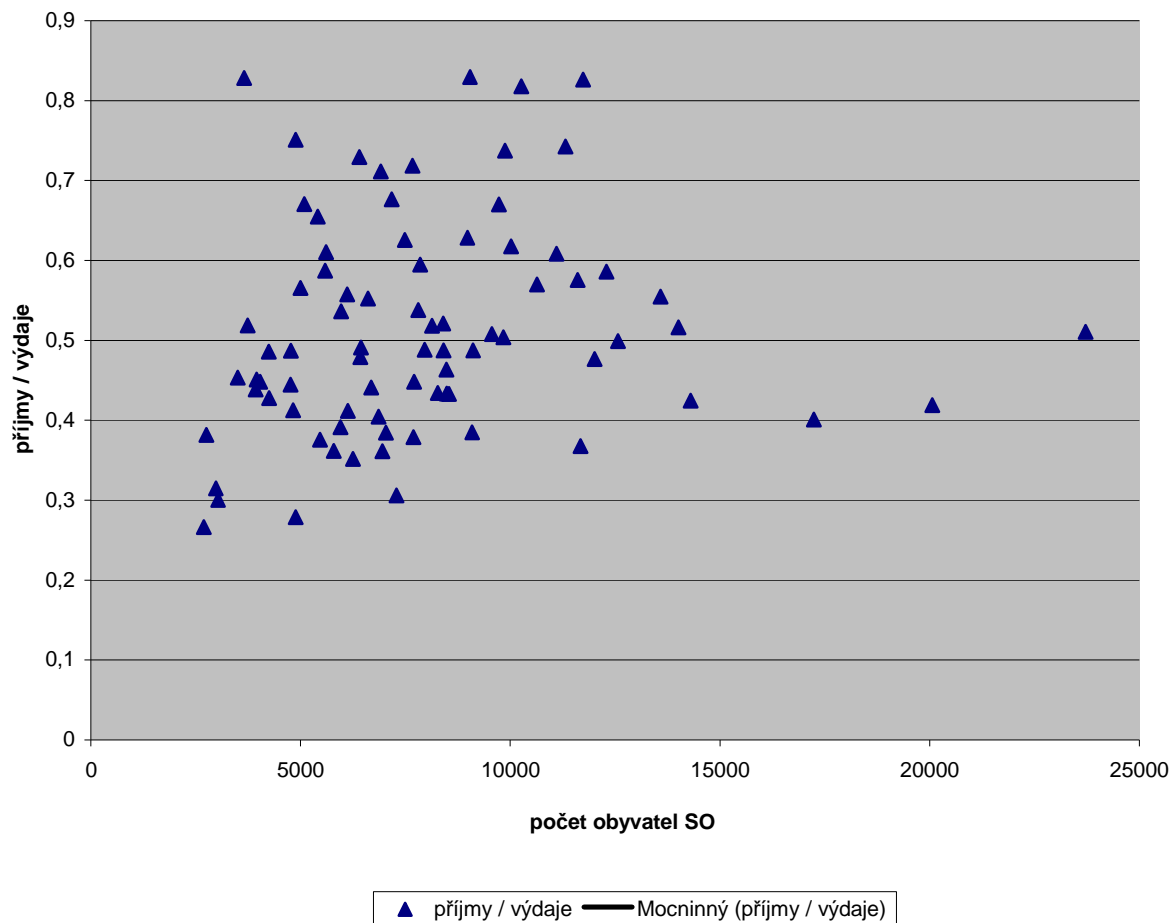
Struktura příjmů obcí v roce 2005 souvisejících s výkonem státní správy



Zdroj: Právní oddělení Svazu měst a obcí ČR

Příloha č. 5 – Procento krytí výdajů na výkon státní správy v r. 2005

Procento krytí výdajů na výkon státní správy příjmy z výkonu státní správy u obcí II v roce 2005 (vzorek 79 obcí)



Zdroj: Právní oddělení Svazu města a obcí ČR

Příloha č. 6 – Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy

Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím³⁴

A) Obce

Výše příspěvku (P) se stanoví jako součet částek vypočtených podle vzorce 1 a vzorce 2^{35, 36, 37}. U některých obcí se navíc přičte částka uvedená v části B), případně části C).

Vzorec 1:

$$P_1 = \frac{B}{A + \sqrt{SO}} \times SO$$

Vzorec 2:

$$P_2 = C \times \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \times SO$$

Výše příspěvku je závislá:

- na rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy³⁸⁾,
- na velikosti správního obvodu (SO)³⁹⁾ vyjádřené počtem trvale bydlících obyvatel na území, v němž obecní úřad vykonává státní správu,
- na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu, kde velikost správního centra (SC)⁶⁾ je vyjádřena počtem trvale bydlících obyvatel obce.

³⁴⁾ § 62 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

³⁵⁾ Příspěvky se podle rozsahu působnosti obce sčítají, výsledná částka se zaokrouhluje na celé stokoruny nahoru.

³⁶⁾ Výpočet podle vzorce 1 a vzorce 2 se nepoužije pro stanovení výše příspěvku u hlavního města Prahy.

³⁷⁾ Do vzorce 1 a vzorce 2 se dosazuje počet obyvatel správního obvodu (správního centra) vyjádřený v tisících; u obcí s rozšířenou působností, jejichž správní obvod je menší než 300 obyvatel, je pro účely výpočtu příspěvku podle vzorce 1 stanoven správní obvod nad 300 obyvatel; u obcí s rozšířenou působností, jejichž správní obvod je menší než 15 tis. obyvatel, je pro účely výpočtu příspěvku podle vzorce 1 stanoven správní obvod na 15 tis. obyvatel

³⁸⁾ Pro rok 2009 byl celkový objem příspěvku na výkon státní správy navýšen oproti úrovni roku 2008 o 3 %, což při současném meziročním nárůstu počtu obyvatel znamená, že průměrné navýšení příspěvku u obcí činí cca 2,3 %

³⁹⁾ Velikost správních obvodů je propočtena na počty obyvatel obcí podle bilance obyvatel České republiky k 1. 1. 2008, podle vyhlášky Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, v platném znění, a vyhlášky Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění.

Hodnoty koeficientů „A“, „B“ a „C“ jsou stanoveny v závislosti na rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy a na celkovém objemu finančních prostředků pro daný rozsah působnosti a činí:

tabulka 15 - Hodnoty koeficientů A, B, C dle rozsahu přenesené působnosti

Rozsah působnosti	A	B	C
Obce	51,61623651	1273345,195	0
Obce s působností matričního úřadu	188,1550315	7477287,323	5139,847748
Obce s působností stavebního úřadu	52,36425042	5839070,924	9503,536255
Obce s pověřeným obecním úřadem	62,8394353	10673207,72	12115,63996
Obce s rozšířenou působností	3,256188813	4866317,543	29827,05584

Zdroj: Příloha č. 8 Zákona o státním rozpočtu č. 475/2008 Sb.

B) Obce s rozšířenou působností se zvláštním postavením^{40), 41), 42)}

tabulka 16 - Obce s rozšířenou působností se zvláštním postavením

Obec	Výše příspěvku v Kč ⁴³⁾
Brandýs nad Labem-Stará Boleslav ⁷⁾	4 470 8687
Černošice ⁷⁾	4 470 8687
Nýřany ⁷⁾	4 470 8687
Šlapanice ⁷⁾	4 470 8687
Brno ⁸⁾⁹⁾	25 256 728
Ostrava ⁸⁾	31 862 334
Plzeň ⁸⁾	2 525 673

Zdroj: Příloha č. 8 Zákona o státním rozpočtu č. 475/2008 Sb.

⁴⁰⁾ § 2 odst. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

⁴¹⁾ Obce, které vykonávaly do 31. 12. 2002 působnost okresního úřadu podle § 10 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

⁴²⁾ § 3 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů.

⁴³⁾ Pro rok 2009 byl příspěvek v části B) proti roku 2008 navýšen o 2,3 %, což odpovídá průměrnému navýšení příspěvku na výkon státní správy v roce 2009 u obcí

C) Obce s rozšířenou působností s mimořádným příspěvkem⁴⁴⁾

tabulka 17 - Obce s rozšířenou působností s mimořádným příspěvkem

Obec	Výše příspěvku v Kč
Jablunkov	771 761
Jeseník	1 404 089

Zdroj: Příloha č. 8 Zákona o státním rozpočtu č. 475/2008 Sb.

⁴⁴⁾ Mimořádný příspěvek částečně kompenzuje pokles příspěvku u některých obcí s rozšířenou působností v souvislosti s přechodem na novou metodiku; částka je stanovena jako násobek příspěvku, který by obce získaly v roce 2009 při použití metodiky výpočtu příspěvku na výkon státní správy platné v roce 2008 a příspěvku pro rok 2009

**Příloha č. 7 – Financování státní správy na Městském úřadu
Chlumeck nad Cidlinou v letech 2006 - 2009**

Vstupní údaje pro kalkulaci 2006:

Počet zaměstnanců včetně tajemníka (bez uklízečky a topiče)	23	100,00 %
Počet přepočtených úvazků na přenesenou působnost	11,75	51,08 %
Počet přepočtených úvazků na samostatnou působnost	11,25	48,92 %

Skutečnost roku 2006

Příjmy z výkonu státní správy	1.384.007,00 Kč
Poskytnutý příspěvek na státní správu	2.485.370,00 Kč
Příjmy státní správy celkem	3.869.377,00 Kč

Podíl na výkon státní správy	
Mzdové výdaje (včetně odvodů celkem)	4.498.073,00 Kč
Provozní výdaje (bez větších oprav budovy)	1.963.128,50 Kč
Výdaje celkem	6.461.201,50 Kč
Procento pokrytí výdajů na státní správu příjmy ze státní správy	59,89 %

Vstupní údaje pro kalkulaci 2007:

Počet zaměstnanců včetně tajemníka (bez uklízečky a topiče)	22,5	100,00 %
Počet přepočtených úvazků na přenesenou působnost	10,75	47,7%
Počet přepočtených úvazků na samostatnou působnost	11,75	52,3 %

Skutečnost roku 2007

Příjmy z výkonu státní správy	1.565.669,00 Kč
Poskytnutý příspěvek na státní správu	2.932.880,00 Kč
Příjmy státní správy celkem	4.498.549,00 Kč

Podíl na výkon státní správy	
Mzdové výdaje (včetně odvodů celkem)	4.659.552,00 Kč
Provozní výdaje (bez větších oprav budovy)	1.836.347,00 Kč
Výdaje celkem	6.495.899,00 Kč
Procento pokrytí výdajů na státní správu příjmy ze státní správy	69,25 %

Vstupní údaje pro kalkulaci 2008:

Počet zaměstnanců včetně tajemníka (bez uklízečky a topiče)	24,25	100,00 %
Počet přepočtených úvazků na přenesenou působnost	11,5	47,42 %
Počet přepočtených úvazků na samostatnou působnost	12,75	52,58 %

Skutečnost roku 2008

Příjmy z výkonu státní správy	1.566.400,00 Kč
Poskytnutý příspěvek na státní správu	3.028.800,00 Kč
Příjmy státní správy celkem (+ 301.172,00 dotace)	4.609.746,00 Kč

Podíl na výkon státní správy	
Mzdové výdaje (včetně odvodů celkem)	4.609.746,00 Kč
Provozní výdaje (bez větších oprav budovy)	1.661.182,00 Kč
Výdaje celkem	6.270.928,00 Kč
Procento pokrytí výdajů na státní správu příjmy ze státní správy	78,08 %

V letech 2007 - 2008 jsou z výpočtu vypuštěny výdaje na nezbytné větší opravy a rekonstrukce budovy – jedná se o bezbarierový přístup, výměnu oken, zateplení budovy a opravu fasády. V případě započítání i těchto výdajů by procento pokrytí v jednotlivých letech výrazně pokleslo.

Vstupní údaje pro kalkulaci 2009:

Počet zaměstnanců včetně tajemníka (bez uklízečky a topiče)	23,5	100,00 %
Počet přepočtených úvazků na přenesenou působnost	10,75	45,74
Počet přepočtených úvazků na samostatnou působnost	12,75	54,26

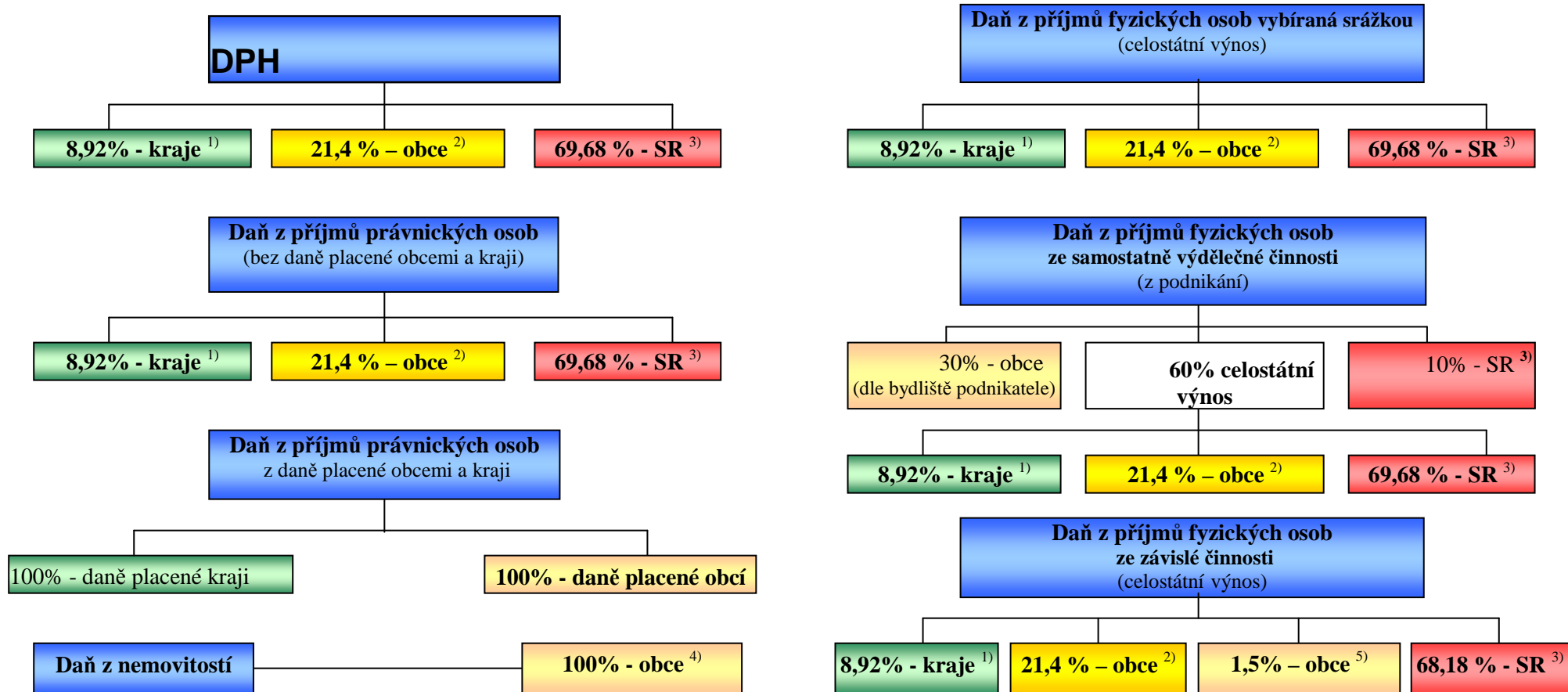
Predikce roku 2009

Příjmy z výkonu státní správy	1.400.000,00 Kč
Poskytnutý příspěvek na státní správu	3.122.900,00 Kč
Příjmy státní správy celkem (+ 611.379,00 dotace)	5.134.279,00 Kč

Podíl na výkon státní správy	
Mzdové výdaje (včetně odvodů celkem)	4.750.099,00 Kč
Provozní výdaje (bez větších oprav budovy)	2.673.134,00 Kč
Výdaje celkem	7.423.233,00 Kč
Procento pokrytí výdajů na státní správu příjmy ze státní správy	69,16 %

Zdroj: Město Chlumeck nad Cidlinou

Příloha č. 8 - Schéma rozdělení rozpočtového určení daní od 1.1.2008 (bez SFDI, poplatků a pokut)



Vysvětlivky:

¹⁾ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

²⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

1. kritéria výměry katastrálních území obce
2. prostého počtu obyvatel v obci
3. násobků postupných přechodů

³⁾ Příjmy
státního
rozpočtu

⁴⁾ Výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.

⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Zdroj: MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Ministerstvo financí ČR : Česká daňová správa* [online]. 2006 [cit. 2009-03-29]. Schéma rozpočtového určení daní. Dostupný z WWW: <<http://cfs.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846C-1E6DCACD/cfs/xsl/283.html?year=>>>.