

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Zhodnocení vývoje územních samospráv ČR a SR od období vzniku
samostatných států

Bc. Alžběta Slavíková

Diplomová práce

2015

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Alžběta Slavíková**
Osobní číslo: **E13105**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**
Název tématu: **Zhodnocení vývoje územních samospráv ČR a SR od období vzniku samostatných států**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

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


Cílem práce je provést analýzu a zhodnocení vývoje územní samosprávy (obcí a krajů) v ČR a SR od roku 1993. Důraz by měl být kladen na společné a rozdílné rysy postavení územních samospráv (kompetence, financování atd.), vyhodnocení kladů a záporů vývoje v obou státech.

Osnova:


- Charakteristika územní samosprávy Československa před rokem 1993.
- Analýza vývoje územní samosprávy ČR a SR po roce 1993.
- Zhodnocení a komparace vývoje územní samosprávy v obou zemích dle zvolených kritérií.

Rozsah grafických prací: -
Rozsah pracovní zprávy: cca 50 stran
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická
Seznam odborné literatury:

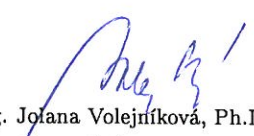
BERČÍK, P., LOVECKÝ, P. Územné zmeny obcí v SR od roku 1990. 1. vyd. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2003, 306 s. ISBN 80-888-4264-6.
BERČÍK, P. Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike: Dokumentácia vývoja za roky 1991-1997. 2. vyd. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, 1999. ISBN 80-8055-223-1.
KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3575-618.
NEUBAUEROVÁ, E. a kol. Financie územnosamosprávných celkov, 1. vyd. Ekonomická univerzita v Bratislave: Ekonóm, 2009. ISBN 978-80-225-2690-6.
PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
Ministerstvo financí České republiky [online]. 2014. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>
Ministerstvo financií Slovenskej republiky [online]. 2014. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/>
Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2014. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [online]. 2014. Dostupné z: <http://www.minv.sk/>
Moderní obec. Praha: Economia, a.s. ISSN 1211-0507.
Obec a finance. Praha: Triada. ISSN 1211-4189.

Vedoucí diplomové práce: 
doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.
Ústav ekonomických věd

Datum zadání diplomové práce: 29. září 2014
Termín odevzdání diplomové práce: 30. dubna 2015


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

L.S.


doc. Ing. Jojána Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 29. září 2014

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci 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.

V Pardubicích dne 30. 6. 2015

Bc. Alžběta Slavíková

PODĚKOVÁNÍ:

Na tomto místě bych ráda poděkovala své vedoucí práce doc. Ing. Romaně Provazníkové, Ph. D. za její odbornou pomoc, cenné rady a poskytnuté materiály, které mi velmi pomohly při zpracování diplomové práce.

ANOTACE

Cílem práce je popis a zhodnocení dosavadního vývoje územních samospráv České a Slovenské republiky po roce 1993. Práce je zaměřena na změnu působnosti místní a regionální samosprávy obou zemí, na změnu jejich územního uspořádání, a dále na vývoj jejich financování a zadluženosti.

KLÍČOVÁ SLOVA

Územní samospráva, reforma veřejné správy, financování obcí a krajů, samostatná a přenesená působnost obcí a krajů, Česká republika, Slovenská republika

TITLE

The evaluation of the development of local governments in the Czech Republic and Slovakia since the creation of the independent states

ANNOTATION

The aim of this work is a description and evaluation of the current development of local governments in the Czech Republic and Slovakia after 1993. The work is focused on the change of the scope of local and regional authorities and on the change of the spatial arrangement of these two countries, as well as on the development of their financing and on their debts.

KEYWORDS

Local government, public administration reform, financing for municipalities and regions, individual and transferred sphere of municipalities and regions, Czech Republic, Slovakia

OBSAH

SEZNAM TABULEK.....	8
SEZNAM ILUSTRACÍ	8
SEZNAM ZKRATEK.....	9
Úvod.....	10
1 Územní samospráva.....	11
1.1 Právní pojem samosprávy.....	11
1.2 Územní samospráva.....	11
1.3 Princip decentralizace a subsidiarity	12
1.4 Přenesená a samostatná působnost územní samosprávy	12
1.5 Finanční autonomie	13
1.6 Místní samospráva v rámci Evropy.....	13
1.6.1 Evropská unie.....	14
1.6.2 Rada Evropy – Evropská charta místní samosprávy.....	14
2 Územní samospráva v letech 1990 - 1992 – období České a Slovenské federativní republiky	16
2.1 Změny v organizaci územní správy a obnova územní samosprávy po roce 1989 .	16
2.2 Nahrazení systému národních výborů obecními a okresními úřady	17
2.3 Obecní zřízení.....	18
2.3.1 Samostatná působnost obcí	19
2.3.2 Orgány obce	19
2.3.3 Financování obce	21
2.3.4 Majetek obcí.....	22
2.3.5 Právní předpisy vydávané obcemi	23
2.3.6 Vznik nových obcí	23
3 Územní samospráva v České a Slovenské republice od roku 1993.....	25
3.1 Změna zákonů upravujících místní samosprávu	25

3.1.1	Ústava a související zákony Slovenské republiky	25
3.1.2	Ústava a související zákony České republiky	26
3.2	Reformy veřejné správy	27
3.2.1	Reforma veřejné správy v České republice.....	27
3.2.2	Reforma veřejné správy ve Slovenské republice	29
3.3	Změny územního uspořádání	32
3.3.1	Změny územního uspořádání v České republice	32
3.3.2	Změny územního uspořádání ve Slovenské republice	33
3.4	Kompetence územních samospráv	35
3.4.1	Změna působnosti obcí a krajů v České republice.....	35
3.4.2	Změna působnosti obcí a krajů ve Slovenské republice	37
3.5	Financování územních samospráv.....	39
3.5.1	Financování územní samosprávy v České republice	40
3.5.2	Majetek obcí a krajů v České republice	45
3.5.3	Zadluženost obcí a krajů v České republice.....	46
3.5.4	Financování územní samosprávy ve Slovenské republice	47
3.5.5	Majetek obcí a krajů ve Slovenské republice.....	55
3.5.6	Zadluženost obcí a krajů ve Slovenské republice	56
3.5.7	Dotace z Evropské Unie.....	58
4	Zhodnocení vývoje územních samospráv České republiky a Slovenské republiky	62
4.1	Postavení, územní změny, orgány a kompetence územní samosprávy	62
4.2	Financování obcí a krajů, jejich zadluženost a čerpání dotací z EU	64
	Závěr	67
	Použitá literatura	70
	SEZNAM PŘÍLOH.....	76

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Počet obcí v ČR a SR.....	23
Tabulka 2 Podíl rozpočtů obcí na výnosech z centrálních daní.....	48
Tabulka 3 Podíl rozpočtů obcí na výnosu daně z příjmu fyzických osob – srovnání plán a skutečnost.....	49
Tabulka 4 Příjmy z místních poplatků / daní.....	49
Tabulka 5 Příjmy obcí v SR v letech 1993 - 2003.....	50
Tabulka 6 Příjmy krajů v SR v letech 2002 – 2004.....	51
Tabulka 7 Výnos daně z příjmu fyzických osob pro obce v letech 2002 – 2008.....	53
Tabulka 8 Příjmy obcí v SR v letech 2005 – 2014.....	54
Tabulka 9 Příjmy krajů v SR v letech 2005 - 2014.....	55
Tabulka 10 Přehled čerpání v programovém období 2004-2006 v ČR.....	59
Tabulka 11 Přehled čerpání v programovém období 2004 - 2006 v SR.....	59
Tabulka 12 Přehled čerpání v programovém období 2007 – 2013 v SR.....	60
Tabulka 13 Přehled čerpání v programovém období 2007 – 2013 v ČR.....	60
Tabulka 14 Přehled alokovaných prostředků v ČR a SR v programovém období 2014 - 2020.....	61

SEZNAM ILUSTRACÍ

Obrázek 1 Schéma státní správy ČR.....	28
Obrázek 2 Schéma územní samosprávy ČR.....	28
Obrázek 3 Schéma státní správy SR.....	30
Obrázek 4 Schéma územní samosprávy SR.....	31
Obrázek 5 Územní členění ČR - srovnání hranic původních 8 a nových 14 krajů.....	33
Obrázek 6 Územní členění SR – 8 krajů.....	34
Obrázek 7 Příjmy obcí v ČR v letech 1993 - 2013.....	43
Obrázek 8 Příjmy krajů v ČR letech 2001 – 2013.....	45
Obrázek 9 Zadluženost obcí a krajů ČR v letech 1993 - 2014.....	47
Obrázek 10 Zadluženost obcí a krajů SR v letech 1999 - 2013.....	58

SEZNAM ZKRATEK

ČNR – Česká národní rada

ČSFR – Česká a Slovenská federativní republika

ČSSR – Československá socialistická republika

ČR – Česká republika

DSO – Dobrovolný svazek obcí

ECHMS – Evropská charta místní samosprávy

EU – Evropská unie

EUR – Euro

Kč – Česká koruna

KSČ – Komunistická strana Československa

LAU (Local Administrative Unit) – Místní správní jednotka

MF ČR – Ministerstvo financí České republiky

MF SR – Ministerstvo financí Slovenské republiky

NUTS (Nomenclatures des Unites Territoriales Statistiques) - Nomenklatura územních statistických jednotek

NV – Národní výbor

SNR – Slovenská národní rada

Sk – Slovenská koruna

SR – Slovenská republika

ÚVOD

V posledních patnácti letech prošly Česká i Slovenská republika bohatým vývojem, ať už jako součásti federace nebo jako samostatné republiky. Oba státy obnovily demokratické zřízení a s ním také spojené fungování územní samosprávy, nejprve na místní, později na regionální úrovni.

Samospráva je totiž důležitou součástí demokratického zřízení. Je předpokladem pro správu věcí veřejných na té úrovni, která je nejbližší občanovi, a jejím cílem a úkolem je podporovat a zajišťovat plnění potřeb obyvatel obce nebo regionu. Je relativně nezávislou korporací, která prosazuje vlastní zájmy, má zodpovědnost sama za sebe, má vlastní zastupitelstvo volené občany a hospodaří s vlastními prostředky.

Fungování územních samospráv se úzce dotýká každého z nás možná více, než jsme schopni si uvědomit. Média jsou primárně zaměřena na celostátní politiku a územní samospráva zde nedostává tolik prostoru. Přitom je velmi důležité se o tuto oblast zajímat blíže, protože právě veřejná kontrola a zájem a aktivita občanů je podstatným aspektem správného a účelného fungování územní samosprávy.

V první části práce bude proveden úvod do problematiky samosprávy a stav územní samosprávy v období společné České a Slovenské federativní republiky. Další část bude zaměřena na situaci po zániku federace a vzniku samostatných států, nejprve z hlediska reformy veřejné správy, která probíhala v obou státech a není ještě zcela ukončena, a dále z hlediska s tím úzce související změny legislativy a územního uspořádání. Nedílnou součástí těchto reforem byly i změny v kompetencích územních samospráv.

Další část této práce bude zaměřena na průběžné změny financování obcí a krajů s důrazem na daňové příjmy a zadluženost obcí a krajů. V souvislosti se vstupem České i Slovenské republiky do Evropské unie k 1. květnu 2004 se k možnostem financování územních samospráv přidaly i finanční prostředky z fondů EU jako podpora regionů v rámci regionální politiky a politiky soudržnosti.

V závěrečné části práce bude provedeno zhodnocení dosavadního vývoje územních samospráv, přičemž bude použita zejména metoda komparace a analýzy.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

1.1 Právní pojem samosprávy

Samospráva je veřejnou správou, kterou uskutečňují jiné veřejnoprávní subjekty než je stát. Tyto subjekty se označují jako veřejnoprávní korporace (Průcha, 2004, s. 15).

Samospráva tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější větev veřejné správy. Jde o konkurenční správní subjekt vůči jiným nositelům veřejné moci a podporuje tím dělbu moci ve státě, zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru a jejímu možnému zneužití (Koudelka, 2007, s. 19). Samospráva je nezastupitelnou složkou demokracie a je výrazem práva a schopnosti samosprávných orgánů v rámci své odpovědnosti a v zájmu obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Ze své podstaty je slučitelná pouze s demokracií, která je založena na mnohosti politických a společenských zájmů, a vyjadřuje tak partnerský vztah mezi státem a veřejnoprávními korporacemi (Průcha, 1998, s. 24). Je potřeba si ale uvědomit, že tento vztah není rovnocenný. Samospráva vždy vzniká na základě určitého omezení státu sebe sama a její mocenská rozhodnutí jsou vykonatelná pouze za pomoci státního donucení, protože nedisponuje vlastními mocenskými složkami jako je armáda, policie nebo vězeňství, nebo pouze omezeně. Stát tedy může existovat bez samosprávy, ale samospráva bez státu nikoliv (Koudelka, 2007, s. 22-23).

Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. V samosprávě státní moc deleguje pravomoci normativní i výkonné, včetně tvorby mocenských aktů, na veřejnoprávní korporace odlišné od státu. Samospráva má nejen právo, ale i povinnost vykonávat právem svěřenou působnost (Koudelka, 2007, s. 20).

1.2 Územní samospráva

Samosprávu podle její působnosti dělíme na územní (místní) a zájmovou. Územní samospráva je spjata s určitým územím (na jednom území může působit více územních samospráv různých stupňů). Základním stupněm územní samosprávy je již z historického hlediska obec. Nad obcí může působit samospráva vyšších územních samosprávných celků (okresů, krajů, regionů, provincií, zemí, oblastí atd.) (Koudelka, 2007, s. 20-21).

Organizace územní samosprávy navazuje na místní tradice, na kulturu celé společnosti, a zejména je ovlivněna geografickými a demografickými podmínkami daného území (státu).

Nositeli územní samosprávy jsou územní samosprávné celky (územní jednotky), jimi jsou v současnosti v České republice obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Na Slovensku jsou základními územními samosprávnými celky také obce a města a na regionální úrovni územní samosprávy jsou jimi stejně tak kraje.

Hendrych (1991, s. 37) také zdůrazňuje znaky územní (místní) samosprávy, jejichž naplnění je považováno za základní podmínky její existence. Tyto znaky jsou následující:

- Existence veřejných potřeb a zájmů, které jsou vlastní určitému, na územním základě vytvořenému společenství občanů – místnímu společenství - a které jím mohou být samostatně spravovány.
- Místnímu společenství je zákonem (ústavou) svěřeno postavení právnické osoby odlišné od státu. To je také základem pro majetkovou a finanční samostatnost územních samosprávných celků, bez níž by nemohly plnit správně své úkoly. Otázkou však samozřejmě zůstává, nakolik dostatečné budou její zdroje k plnění svěřených úkolů, a tím pádem v jakém rozsahu zůstane přesto odkázána na pomoc státu.
- Zákonné (ústavní) vymezení působnosti místního společenství, stejně tak i způsob kontroly její realizace.
- Místní společenství si nezávisle na státní správě volí své orgány, které plní jeho úkoly a odpovídají občanům za dosažené výsledky.

1.3 Princip decentralizace a subsidiarity

Samospráva vyjadřuje principy decentralizace a subsidiarity. Decentralizace je chápána jako postoupení výkonu správy subjektu od státu odlišnému, což je vlastně samotný právní pojem samosprávy. Subsidiarita zase představuje zásadu, podle které se mají určité funkce centrálního státu přenést na nižší útvary, nebo dokonce mimo oblast veřejné správy, pokud je tyto nižší útvary nebo jiné složky mohou zajišťovat v lepší nebo alespoň stejné kvalitě. Veřejná moc má být tedy zastupována tím prvkem, který je neblíže občanovi (Koudelka, 2007, s. 17-27).

1.4 Přenesená a samostatná působnost územní samosprávy

Orgány územní samosprávy vykonávají činnosti, které lze rozdělit mezi samostatnou a přenesenou působnost. Do samostatné působnosti se řadí ty záležitosti, které vykonávají obce a kraje samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a jsou jim jako veřejnoprávním korporacím vlastní. Jedná se zejména o záležitosti existence obce a jejich

územních změn, vnitřní organizace obce, rozpočtové hospodaření, hospodaření s obecním majetkem, zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, stanovení místních poplatků, záležitosti rozvoje obce aj. (Koudelka, 2007, s. 124).

Při přenesené působnosti na rozdíl od samostatné působnosti vykonává samosprávný celek záležitosti státu. Jedná se tedy o tzv. cizí záležitosti, z pohledu státu jde o nepřímý výkon státní správy. Tyto záležitosti mají pro územní samosprávu charakter povinnosti, a lze ji ukládat pouze na základě zákona.

Stát se také musí podílet na finančních nákladech na výkon přenesené působnosti, a z toho důvodu územní samosprávné celky v ČR dostávají na výkon státní správy příspěvek, jehož výše je stanovena dle každoročního zákona o státním rozpočtu. Rozsah přenesené působnosti je stanoven zákonem a rozdělen na tři úrovně: základní rozsah, rozsah pověřeného obecního úřadu a rozsah obecního úřadu obce s rozšířenou působností (Koudelka, 2007, s. 148-153).

V rámci SR je situace velmi podobná. Zásady výkonu přenesené působnosti se odvíjejí od Ústavy SR a jednotlivých zákonů, které přesněji definují rozsah přenesené působnosti. Územní samospráva musí plnit přenesenou působnost za splnění dvou podmínek, a to že úloha státní správy byla na samosprávu přenesena zákonem, a současně stát uhradí náklady přeneseného výkonu působnosti státní správy (Unia miest Slovenska, 2012).

1.5 Finanční autonomie

Jak již uvádí Hendrych (1991), jedním ze znaků samosprávy je její relativní finanční samostatnost. Musí mít vlastní finanční prostředky (právo na majetek, vlastní hospodaření, místní daně a poplatky), protože pokud by je neměla, byla by zcela závislá na centrální státní moci a nemohla by vykonávat samostatná rozhodnutí. Samospráva by tedy měla mít daňové příjmy určené ústavou nebo alespoň zákonem stanovený podíl na celostátních daních, anebo možnost určit si vlastní místní daně, které nemůže centrální vláda libovolně změnit.

1.6 Místní samospráva v rámci Evropy

V rámci Evropy stojí územní samospráva většinou na ústavních základech, především tedy její základní úroveň – obce. Tradičním základem samosprávy je samospráva obcí a většinou jsou zřizovány i vyšší územně samosprávné celky jako jsou kraje, regiony apod.

1.6.1 Evropská unie

Evropská unie přímo nezasahuje do regionální (územní) správy, protože se jedná o výlučnou působnost států, ale vzhledem k regionální politice a s ní související možností získání finanční pomoci ze strukturálních fondů pro členské státy, EU zřídila územní statistické jednotky NUTS 1-5¹, které se obvykle kryjí s jednotkami správními. Česká republika byla rozčleněna tak, že NUTS 1 je celé území Čech, Moravy a Slezska (ČR), na to navazuje 8 NUTS 2 většinou spojených několik samosprávných krajů a dále 14 NUTS 3 jako současné samosprávné kraje (Koudelka, 2007, s. 37). Pro potřeby statistického vykazování na místní úrovni zřídil Eurostat od roku 2008 systém místních administrativních jednotek LAU, který nahrazuje původní NUTS 4 (LAU 1) a 5 (LAU 2). LAU 1 jsou prakticky totožné s okresy (počet 76 a Praha) a LAU 2 odpovídají obcím (6 251 LAU 2). V případě Slovenské republiky je NUTS 1 obdobně jako v ČR celé území Slovenska, NUTS 2 tvoří 4 opět většinou spojené samosprávné kraje, NUTS 3 je 8 samosprávných krajů, LAU 1 79 okresů a LAU 2 2 927 měst a obcí (Eurostat, 2015).

1.6.2 Rada Evropy – Evropská charta místní samosprávy

Myšlenka garantovat právo na místní samosprávu jako jedno ze základních práv se začala objevovat bezprostředně po konci druhé světové války. Kromě jiného se ústavní a právní základy místní samosprávy staly prioritním zaměřením Rady Evropy. Už v roce 1957 byla vytvořena *Evropská konference místních orgánů*, která se stala součástí Rady Evropy a v roce 1994 se transformovala do *Kongresu místních a regionálních samospráv*. Jejím dosud nejvýznamnějším počinem bylo vypracování *Evropské charty místní samosprávy (ECHMS)*, která byla přijata 15. 10. 1985 a vstoupila v platnost 1. 9. 1988 (Hendrych, 2009, s. 744-749). Česká republika se k ní připojila v roce 1999, Slovenská republika v roce 2000.

Územní (místní) samospráva je v ní určena jako „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných*“, přičemž „*toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné*“. Dále stanoví, že místní společenství mají právo uplatňovat vlastní iniciativu ve všech oblastech, které nejsou vyňaty z jejich působnosti nebo svěřeny jinému orgánu

¹ Jedná se o statistické a analytické územní jednotky vytvořené Statistickým úřadem Evropské unie pro potřeby EU, které se obvykle kryjí s jednotkami správními.

a odpovědnost za věci veřejné ponese obvykle ty orgány, které jsou občanovi nejbližší. Voleným zástupcům musí být umožněn svobodný výkon jejich funkcí. Pravomoci místní samosprávy by měly být stanoveny zákonem nebo ústavou, měly by být plné a výlučné, a jejich omezování může být umožněno opět pouze zákonem. Hranice jejich území mohou být měněny pouze po předchozím projednání s dotčenými obyvateli a nejlépe na základě jejich souhlasu v místním referendu. Místní společenství mají právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, a alespoň část finančních zdrojů místních společenství by měla pocházet z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit (Předpis 181/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy).

V červenci 1996 byl zveřejněn také *Návrh evropské charty regionální samosprávy*, jehož základním cílem bylo zaručit regionům právo na samosprávu a vymežit jejich vztah k orgánům státní správy a místní samosprávy. Mezi evropskými státy ovšem nebyla vůle k přijetí tohoto návrhu. Projekt byl přepracován a v roce 2008 předložen jako *Evropská charta regionální demokracie*, nicméně ani tento návrh nebyl dosud přijat (Schler-Fügnerová, 2008).

Kongres regionálních a místních samospráv Rady Evropy je také autorem *Evropského týdne místní demokracie*, iniciativy poprvé konané v roce 2007 vždy v týdně, kdy byla v roce 1985 k podpisu předložena ECHMS. Hlavním záměrem iniciativy je zvyšovat povědomí místních orgánů o jejich vlastní zodpovědnosti za podporu demokratických institucí, zlepšování znalostí o místních demokratických institucích a procesech a posílení vazeb mezi občany a jejich místně volenými zástupci (zastupitelstva obcí). Vzhledem k posilování decentralizace považuje Kongres za nezbytné zvyšovat informovanost občanů o činnosti místních orgánů a o možnostech, jak se zapojit do rozhodovacích procesů na místní úrovni. Vedlejším záměrem této iniciativy je zviditelňovat samotnou instituci Rady Evropy mezi širokou veřejností a především roli Kongresu při posilování demokracie na místní a regionální úrovni (SK_CZ4T, 2012).

2 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA V LETECH 1990 - 1992 – OBDOBÍ ČESKÉ A SLOVENSKÉ FEDERATIVNÍ REPUBLIKY

Společenský vývoj ve střední a východní Evropě na konci 80. let 20. století vedl k výrazným změnám také v politické struktuře tehdejšího Československa. Na základě událostí 17. listopadu 1989 došlo k uvolnění poměrů a země se začala transformovat z totalitní v demokratickou.

Politické změny se začaly postupně promítat i do personálního složení zastupitelských, mocenských a správních orgánů. Výrazně ožily úvahy o změně státoprávního uspořádání, o dalším fungování tehdejšího Československa jako federace, o vzájemných vztazích obou republik, a dále o systému činnosti jednotlivých složek moci, o změně struktury centrálních i územních správních orgánů a další (Čechák, 2004, s. 99). Jedním z hlavních cílů bylo navrátit obcím jejich samosprávnou roli.

2.1 Změny v organizaci územní správy a obnova územní samosprávy po roce 1989

Předpokladem úspěchu takových změn byla nutnost přípravy nové ústavy, která by nebyla pouhou úpravou stávající „socialistické ústavy“ a zákona o československé federaci, ale tvořila by skutečný pevný základ státoprávního uspořádání a přijímání legislativy v dalším období s ohledem na nový demokratický režim. Základem reformy místní správy z právního hlediska bylo přijetí ústavního zákona Federálního shromáždění ČSFR č. 294/1990 Sb., kterým se měnil a doplňoval ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracovalo volební období národních výborů (Kopecký, 2010, s. 36). Podstatou tohoto zákona byla především změna hlavy sedmé Ústavy, která se dále nazývala „Místní samospráva“. Základem místní samosprávy definovala obec jako samosprávné společenství občanů (podrobněji viz níže) a obnovila tak reálně územní samosprávu v Československu.

Změna Ústavy znamenala v podstatě návrat k situaci územních samospráv před rokem 1948. Samospráva byla totalitním režimem zcela popřena a prakticky zlikvidována. Regionální samospráva v té době v podstatě neexistovala.² Územní celky byly do té doby spravovány systémem národních výborů, který byl tříступňový a byl identický

² Neexistence regionální samosprávy byla jedním z bodů výhrad v posudku Evropské komise k žádosti České republiky o členství v Evropské unii.

s administrativním členěním země (obce, okresy, kraje). Národní výbory byly řízeny ústředními rozhodovacími orgány KSČ a státu, i když formálně byl uplatňován tzv. demokratický centralismus, nicméně národní výbory nebyly autonomní ani v rozhodování o věcech, které spadaly do jejich tzv. samostatné působnosti (Vodička, Cabada, 2007). Postavení NV bylo výrazně oslabeno i tím, že neexistoval přesně identifikovaný majetek obce, se kterým by mohly v jejich zájmu samostatně hospodařit.

2.2 Nahrazení systému národních výborů obecními a okresními úřady

Systém NV byl v roce 1990 zrušen. Obecní národní výbory byly nahrazeny samosprávnými obcemi jako nejnižšími územně správními jednotkami. Okresní národní výbory byly nahrazeny státními okresními úřady, které vykonávaly v zásadě pouze výkon státní správy. Úroveň obcí reprezentovala samosprávu, úroveň okresů potom reprezentovala státní správu. Jak upřesňuje Průcha, území obce bylo nejnižší územně správní jednotkou pro institucionalizovaný výkon samosprávy, území okresu bylo pak nejnižší územní správní jednotkou pro institucionalizovaný výkon státní správy (Průcha, 1998, s. 143).

Bohužel krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, i když později Ústava ČR a SR vyšší, krajskou samosprávu předvíдалa. O problémech, které přesahovaly obecní rámec, tak nemohla rozhodovat příslušná samospráva. Současně absence státní správy na krajské úrovni vedla k nárůstu počtu specializovaných orgánů státní správy, poboček ústředních orgánů státní správy a jejich detašovaných pracovišť, což samozřejmě vedlo k posílení centrální moci ústředních orgánů státu (Potěšil, 2007). Jak uvádí Koudelka (2007, s. 81), nová československá vláda zveřejnila program místní samosprávy obcí bez zmínky samosprávy vyšších územních celků a byl prosazován dvoukolejný model veřejné správy, tedy oddělení státní správy a samosprávy, který se nakonec realizoval pouze na Slovensku. Skyba (2005) přesto upozorňuje, že se obce a města na Slovensku dostávaly do konfliktu s místními a ústředními orgány státní správy z důvodu nepřehledného rozdělení kompetencí mezi státní správou a samosprávou minimálně do roku 1996, kdy byl přijat nový zákon o územním a správním členění (zákon SNR č. 221/1996 Zb.).

Je třeba připomenout, že samotné územní členění se v případě ČR neměnilo, i nadále existovalo územní členění obcí, okresů a krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, kdy území České republiky tvořilo 7 krajů dále členěných na 76 okresů. Na Slovensku

byly zákonem č. 517/1990 Zb., o územním a správním členění SR, zrušeny kraje, a území tak bylo rozděleno pouze na obce a okresy. Kraje byly znovu zavedeny v roce 1996^{3 4}.

2.3 Obecní zřízení

Základem obecního zřízení byla výše zmíněná změna Ústavy zákonem č. 294/1990 Sb., kde byla místní samospráva definována v čl. 86 a v čl. 87 následovně:

Čl. 86

- (1) Základem místní samosprávy je obec.*
- (2) Obec je samosprávným společenstvím občanů. Je právnickou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodaří. Zákon stanoví, které daně a poplatky jsou příjmem obce.*
- (3) O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce.*
- (4) Právo volit členy zastupitelstva obce je obecné, rovné a přímé; uskutečňuje se tajným hlasováním.*
- (5) Obec vydává ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky. Vyhlášky může též vydávat ve věcech státní správy, byla-li k tomu zmocněna zákonem.*

Čl. 87

- (1) Obce se mohou sdružovat k zabezpečování věcí společného zájmu.*
- (2) Hranice obce lze měnit jen s jejím souhlasem. Podmínky a způsob vzniku, zániku, rozdělení nebo sloučení obcí stanoví zákony národních rad.*
- (3) Zákony národních rad dále stanoví zejména:*
 - a) postavení, organizaci a působnost obcí,*
 - b) podmínky výkonu volebního práva a způsob provádění voleb do zastupitelstev a jejich volební období,*
 - c) prostředky ochrany práva obcí na místní samosprávu,*
 - d) které věci se považují za věci místní samosprávy,*
 - e) ve kterých věcech se obce pověřují výkonem státní správy.*

Podrobnější ustanovení týkající se obcí bylo upraveno v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) v případě ČR a v zákoně č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení v případě SR.

³ Viz zákon č. 221/1996 Zb., o územním a správním uspořádání SR.

⁴ Blíže kapitola 3.3.

Oba zákony stanovovaly postavení obce, definici města, statutárního města, jejich slučování a rozdělování, samostatnou působnost, financování, majetek a rozpočet obce, dále orgány obce a jejich pravomoci, i když oba zákony tak činily dle jednotlivých kapitol v rozdílném rozsahu a rozdílném detailu.

2.3.1 Samostatná působnost obcí

Dle příslušného zákona obce spravovaly své záležitosti samostatně a řídily se přitom jen zákonem a obecně závaznými předpisy, které vydaly ústřední orgány k jejich provedení. Jejich úkolem bylo zabezpečovat hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu životního prostředí a uspokojování potřeb občanů obce.

Úkolem obce bylo samostatně hospodařit se svým majetkem, zakládat a zřizovat organizace dle vlastní potřeby, zaujímat stanoviska k záměrům jiných orgánů a organizací, pokud se dotýkají života obce, spravovat místní komunikace a veřejné osvětlení, zajišťovat odvoz odpadu, spravovat předškolní a školní zařízení, podílet se na sociální péči o občany obce, podporovat začlenění zdravotně postižených a sociálně slabých do společnosti a vykonávat další opatření stanovená zákony.

Mezi pravomoc obce patřilo také zřizování zdravotnických, kulturních a sportovních zařízení, ústavů sociální péče, základních uměleckých a jazykových škol, a také samostatné podnikání.

V SR i v ČR zákon jako samostatnou působnost obce uváděl také usměrňování ekonomické činnosti v obci, zajišťování a schvalování územně plánovací dokumentace a koncepce rozvoje jednotlivých oblastí života obce. Povinností obce bylo vést obecní kroniku a chránit kulturní památky.

2.3.2 Orgány obce

Samostatná i přenesená působnost obcí je realizována orgány obce (s výjimkou případů samostatné působnosti řešené místním referendem). V České i Slovenské republice byly orgány obce v zásadě stejné. Nevyšším samosprávným orgánem obce bylo zákonem určeno obecní zastupitelstvo a od něj pak bylo odvozováno postavení dalších orgánů obce (Průcha, 2004, s. 52).

2.3.2.1 Obecní zastupitelstvo

Obecní zastupitelstvo bylo zastupitelským sborem občanů a nejvyšším orgánem samosprávy obce.⁵ Příslušelo mu usnášet se v samostatné působnosti obce, ovšem nemohlo vykonávat přenesenou působnost (výjimku tvořilo pouze schvalování územního plánu obce).

Konkrétní počet členů zastupitelstva si stanovovala sama obec v rámci zákonem určeného rozpětí. Zastupitelstvo bylo voleno na funkční období čtyř let⁶. Ustavující zasedání rady také zvolilo starostu a další členy obecní rady (Kala, Příkryl, Vraný, 1992, s. 15). Zasedání obecního zastupitelstva byla veřejná, zastupitelstvo se scházelo dle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce, v SR jednou za dva měsíce.⁷

2.3.2.2 Obecní rada

Obecní rada byla v ČR výkonným orgánem jak pro oblast samostatné působnosti obce, tak pro oblast přenesené působnosti.⁸ Při výkonu samostatné působnosti odpovídala obecnímu zastupitelstvu, při výkonu přenesené působnosti byla obecní rada podřízena okresnímu úřadu. Obecní rada byla volena obecním zastupitelstvem z řad jejich členů. Byla tvořena starostou, zástupcem (zástupci) starosty a dalšími radními⁹. Schůze obecní rady byly na rozdíl od zasedání obecního zastupitelstva neveřejné.

Ve SR byla obecní rada iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem obecního zastupitelstva, které ji volilo a také mohlo kdykoliv odvolat. Její zasedání svolával a vedl starosta a scházela se dle potřeby.

2.3.2.3 Starosta

Starosta¹⁰ byl orgánem obce, který zastupoval obec navenek a plnil další zákony stanovené zákonem o obcích. V ČR byl volen obecním zastupitelstvem a byl mu také ze své činnosti odpovědný. Ve SR byl volen občany v přímých volbách. Starosta svolával a řídil schůze

⁵ V případě měst se nazývalo městské zastupitelstvo, v případě statutárních měst zastupitelstvo města, v městských nebo obvodních částech městské nebo obvodní zastupitelstvo, v případě Prahy zastupitelstvo hlavního města Prahy.

⁶ Podle zákona č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a podle zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávných obcí.

⁷ Podrobněji viz zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do obecních zastupitelstev, zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení a zákon č. 347/1990 Zb., o volbách do samosprávných orgánů obcí.

⁸ V případě měst se nazývala městská rada, v případě statutárních měst rada města, v případě městských a obvodních částí rada městské části nebo rada městského obvodu, v případě Prahy rada hlavního města Prahy.

⁹ Počet členů obecní rady byl lichý a činil nejméně 5 a nejvýše 13 členů, přičemž nesměl přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Obecní rada se nevolila v obcích, v obvodech měst a městských částech, kde obecní (obvodní, místní) zastupitelstvo mělo méně než 15 členů.

¹⁰ V případě statutárních měst se nazýval primátorem.

obecní rady a podepisoval její usnesení, případně měl pravomoc pozastavit výkon takového usnesení v otázkách samostatné působnosti obce, pokud se domníval, že bylo nesprávné. Na Slovensku měl starosta silnější postavení než v ČR, protože mohl také rozhodovat ve všech věcech správy obce, které nebyly vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu, byl statutárním orgánem v majetkoprávních vztazích obce a v pracovněprávních vztazích pracovníků obce.

2.3.2.4 Komise

Obecní rada mohla zřizovat také odborné komise a jiné pomocné orgány. V ČR se povinně zřizovaly finanční a kontrolní komise, které měly zajišťovat kontrolní činnost v oblasti hospodaření obce jako samostatné právnické osoby (Kala, Přikryl, Vraný, 1992, s. 15). V případě Slovenska byla možnost komise a jiné pomocné orgány zřizovat také, povinně jen pokud to stanovil zvláštní právní předpis.

2.3.2.5 Obecní úřad

Plnění úkolů obce zajišťoval obecní úřad¹¹, který byl zastřešující složkou výkonu správy v obci (Průcha, 1998, s. 174). Obecní úřad tvořil starosta, zástupce starosty a další zaměstnanci. Ve věcech samostatné působnosti byl podřízen obecní radě (plnil úkoly, které mu obecní rada stanovila), ve věcech přenesené působnosti byl podřízen okresnímu úřadu.

Na Slovensku byl obecní úřad výkonným orgánem obecního zastupitelstva a starosty. Byl složený z pracovníků obce a předsedy úřadu v jeho čele, který se zodpovídal starostovi. Zabezpečoval jejich administrativní a organizační věci, stejně jako dalších orgánů zřízených obecním zastupitelstvem. Nevykonával tak přenesenou působnost jako v případě ČR.

2.3.3 Financování obce

Obce sestavovaly svůj rozpočet na příslušný kalendářní rok a hospodařily podle něj. Příjmy obce tvořily:

- výnos majetku obce a obecních fondů;
- daně podniků založených obcí, příjmy z činnosti organizací a zařízení zřízených obcí a příjmy z vlastní podnikatelské činnosti obce;
- místní daně, dávky a poplatky;

¹¹ V případě měst se jednalo o městský úřad, v případě statutárních měst o úřad města, případně úřad městských nebo obvodních částí.

- podíly na daních odváděných do státního rozpočtu;
- úvěry, půjčky a návratné výpomoci;
- sdružené prostředky, dary, výnosy sbírek a loterií a jiné nahodilé příjmy;
- dotace ze státního rozpočtu a jiné příjmy.

Zákon SR doplňoval příjmy obce o výnosy z pokut za přestupky.

Struktura příjmů a vývoj ve financování obcí byly ovlivněny zejména postupným upřesňováním věcné stránky a finanční náročnosti úkolů, které musely obce nově zabezpečovat (Berčík, 1999, s. 44). Největší změny ve financování obcí ve SR stejně jako v ČR tak probíhaly spolu s osamostatněním po rozpadu ČSFR, a budou podrobněji řešeny v dalších kapitolách.

2.3.4 Majetek obcí

Každá obec měla právo hospodařit se svým majetkem. Majetkem obce byly věci ve vlastnictví obce, majetková práva obce a majetková práva právnických osob založených obcí. Zákon také ukládal povinnost majetek udržovat, chránit a zhodnocovat, a zachovat ho v dané hodnotě. Darování nemovitého majetku nebylo přípustné, pokud zákon nestanovil jinak.

Přestože ústavní úprava i obecní zřízení zaručovaly obcím vlastnické právo k majetku, se kterým by obce mohly samostatně hospodařit, ke skutečné realizaci institutu vlastnictví obcí v ČR došlo až v roce 1991, kdy by přijat zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Do té doby bylo vlastnictví obcí velmi omezené, většina obecního majetku byla ve vlastnictví státu a nikoliv přímo obecních národních výborů, případně s tímto majetkem obecní národní výbory nemohly volně disponovat.

Další majetek mohly obce získat při procesu privatizace, kdy na ně mohl být bezúplatně převeden majetek z Fondu národního majetku. V tomto případě se ale jednalo převážně o majetek, který nebylo možné využít k podnikatelskému záměru. Byla to převážně předškolní zařízení, bytový fond apod., tedy majetek, který byl využíván k obecným potřebám občanů obce. Specifickým pak byl v ČR převod státních podniků vodovodu a kanalizací a zdravotnických zařízení. S těmito majetky obce přirozeně přebíraly také finanční závazky, které mohly mít problém dlouhodobě zvládat a možností řešení takové situace byl další převod do soukromých rukou, ať už úplatný nebo bezúplatný (Moderní obec, 1995).

Rozdíl oproti ČR na Slovensku byl ten, že majetkem obcí v SR nebyly budovy základních škol a jejich zařízení, energetické a plynárenské rozvody ve městech aj. Odevzdávání části vodovodních a kanalizačních systémů obcím probíhalo postupně až od roku 1997 (Berčík, 1999, s. 23). Majetkové postavení a hospodaření obcí s jejich majetkem upravoval zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí.

2.3.5 Právní předpisy vydávané obcemi

Obcím v ČR byla dána možnost k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní *obvod obecně závazné vyhlášky*, které přijímalo zastupitelstvo obce. Musely být v souladu s obecně závaznými předpisy, které vydaly orgány státní správy. V případě SR se jednalo o *všeobecně závazná nařízení obce*. Tyto vyhlášky a nařízení nesmí být v rozporu s Ústavou nebo zákony.

2.3.6 Vznik nových obcí

Po roce 1990 docházelo často k rozdělování tzv. střediskových obcí. Důvodem byly kromě snahy o obnovení historických hranic obcí také ekonomické důvody, zejména v případě malých obcí. Od oddělení si slibovaly zvýšení příjmu finančních prostředků pro vlastní rozvoj, který byl podle nich pod vedením střediskové obce zanedbáván (Peková, 2010, s. 80). Přitom takovéto obce často neměly předpoklady samostatného samosprávného fungování už jen z důvodu nedostatku kandidátů pro funkci starosty či zastupitelstva, z důvodu absence dalších přirozených funkcí a vybavenosti obcí (pošta, zdravotnické zařízení), a v neposlední řadě z důvodu neschopnosti zajistit financování větších investičních akcí, financování některých veřejných statků (školy) aj.

Počet obcí na území SR byl k 31. 12. 1989 2 669, k 31. 12. 1990 již 2 826, tedy rozdíl 157 obcí a nárůst o téměř 6 % (Berčík, Lovecký, 2003, s. 38). Pro ČR je tento rozdíl ještě mnohem výraznější. Oproti roku 1990 došlo v roce 1991 k nárůstu dokonce o 41 %.

Tabulka 1 Počet obcí v ČR a SR

Území / rok (stav k 1.1.)	1990	1991	1992
Česká republika	4 100	5 768	6 097
- změna oproti předchozímu roku	-	40,7%	5,7%
Slovenská republika	2 669	2 826	2 814
- změna oproti předchozímu roku	-	5,9%	-0,4%

Zdroj: [2], [8], vlastní zpracování

Ve SR bylo rozdělení obce upraveno zákonem o územním a správním členění (č. 517/1990 Zb.), který nestanovoval žádnou hranici minimálního počtu občanů obcí po rozdělení, pouze o rozdělení musela rozhodnout vláda na základě posouzení příslušného okresního úřadu.

Zákon o obcích v ČR tehdy umožňoval rozdělení obce (na základě místního referenda), které povolovalo Ministerstvo vnitra, ovšem zamítnout takový návrh mohlo pouze v případě, že by nově vzniklé obce nemohly plnit úkoly dané zákonem, ale omezení v podobě minimálního počtu občanů obcí po rozdělení neobsahoval.¹² Současně z dat Sociologického ústavu Akademie věd ČR vyplývá, že celých 88 % nově vzniklých obcí mělo maximálně 500 obyvatel (Vajdová, Čermák, Illner, 2006, s. 32).

V současné době vznikají nové obce spíše výjimečně, ale problém s vylidňováním venkova a snižujícím se počtem obyvatel v některých obcích přetrvává, a komplikace s tím související se stupňují.

¹² To se v případě ČR změnilo až zákonem č. 152/1994, který nastavil minimální počet 300 občanů s trvalým pobytem v obci.

3 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA V ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLICE OD ROKU 1993

3.1 Změna zákonů upravujících místní samosprávu

Česká a Slovenská federativní republika (ČSFR) zanikla na základě ústavního zákona¹³ dnem 31. prosince 1992. Formálně nešlo o rozdělení, ale o zánik federativní republiky a vznik dvou nástupnických států: České republiky a Slovenské republiky.

Dalším ústavním zákonem¹⁴ bylo stanoveno, že ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy České a Slovenské Federativní Republiky platné v den zániku ČSFR na území ČR i SR zůstávají nadále v platnosti. Působnost Federálního shromáždění ČSFR na území České republiky převzala Česká národní rada a na Slovensku Slovenská národní rada. Působnost vlády a ústředních orgánů státní správy ČSFR převzala vláda a ústřední orgány státní správy ČR, respektive vláda a ústřední orgány státní správy SR.

Obě země po zániku ČSFR přijaly nové ústavy. Do té doby byl stále v platnosti ústavní zákon z roku 1960 a zákon o československé federaci z roku 1968, oba upravené zákonem č. 294/1990 Sb., kdy zásadní změnou bylo doplnění ústavy o hlavu sedmou pojednávající o místní samosprávě a zákon o československé federaci byl upraven tak, aby jeho znění odpovídalo demokratickému zřízení. Samostatnou ústavu tedy v rámci federace ani ČR ani SR neměly, přičemž Slovenská republika ji přijala dříve než Česká.

3.1.1 Ústava a související zákony Slovenské republiky

Slovenská národní rada přijala novou ústavu SR¹⁵ s účinností již od 1. října 1992. Ve čtvrté hlavě ústavy je upraveno postavení územní samosprávy.

V původním znění ústavy z roku 1992 je v této hlavě pojednáno zejména o obci jako základním celku územní samosprávy, definovaném následovně: „*Obec je samostatný územní a správní celek Slovenské republiky, sdružující osoby, které mají na jejím území trvalý pobyt.*“¹⁶ Kraje jako vyšší územní celky v tu dobu neexistovaly¹⁷, ale na jejich případné zavedení bylo pamatováno v odst. 3, kde je stanoveno, že samospráva vyšších územních celků

¹³ Zákon č. 542/1992 Sb., ústavní zákon o zániku České a Slovenské Federativní Republiky

¹⁴ Zákon č. 4/1993 Sb., Ústavní zákon České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky

¹⁵ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky

¹⁶ Obyvateli nejsou na rozdíl od situace České republiky pouze osoby s občanstvím Slovenské republiky, ale může jím být kdokoliv, kdo má na daném území trvalý pobyt.

¹⁷ Zrušeny zákonem č. 517/1990 Zb., o územním a správním členění Slovenské republiky

a jejich orgánů bude ustanovena zákonem¹⁸. Ostatní ustanovení hlavy čtvrté o územní samosprávě v zásadě kopírují znění ústavy z období federativní republiky, zejména co se týká financování obce, rozhodování o věcech místní samosprávy (volby zastupitelstev a starosty, místní referendum, obecní shromáždění) a vydávání obecně závazných nařízení ve věcech místní samosprávy. Orgány obce jsou obecní zastupitelstvo a starosta obce.

Změna ústavy SR¹⁹ v roce 2001 zakotvila vyšší územní celek jako součást územní samosprávy²⁰. Ústava je tak doplněna o ustanovení o vyšších územních celcích, jejich financování, volbě jejich orgánů a dalších náležitostech, které vycházejí ze stejných zásad jako ustanovení o obcích. Jejich orgány jsou zastupitelstvo vyššího územního celku a předseda vyššího územního celku.

3.1.2 Ústava a související zákony České republiky

Česká národní rada přijala ústavu s účinností od 1. ledna 1993²¹. Územní samospráva je v ní upravena v hlavě sedmé. Podobně jako ve slovenské ústavě byla územní samospráva nejprve určena obcemi jako základními jednotkami územní samosprávy. Vyššími územními samosprávnými celky měly být dle č. 99 země nebo kraje, přičemž vznik nebo zánik těchto celků mohl stanovit pouze ústavní zákon. Dle (Brusis, 2002, s. 330) bylo zřízení vyšších samosprávných celků v ústavě uvedeno mimo jiné proto, aby byl splněn požadavek Federálního shromáždění, jehož podpora byla potřeba k ukončení federace, i když fakticky jejich vznik ještě připraven nebyl. Reforma veřejné správy, decentralizace státní správy a zřízení vyšších územních samosprávných celků byly označeny za prioritu, nicméně tehdejší politické konflikty²² vedly k odkládání reformy a přijetí příslušných zákonů. Ústavní zákon o jejich zřízení byl přijat až v roce 1997²³ a ustanovil vznik krajů jako vyšších územních samosprávných celků.

Ačkoliv je česká ústava té slovenské velmi podobná, její ustanovení jsou o něco méně podrobná. Územní samosprávné celky mohou vlastnit majetek a hospodařit podle svého rozpočtu, ale jejich financování již není ústavou upřesněno tak jako v ústavě SR. Také způsob zasahování občanů do samosprávy (volby do orgánů obce, místní referendum, shromáždění

¹⁸ Není stanovena povinnost ústavního zákona.

¹⁹ Zákon č. 90/2001 Zb., kterým se mění a doplňuje Ústava SR č. 460/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁰ Kraje jako součást státní správy byly ustanoveny již v roce 1996 (viz 3.3.2).

²¹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

²² Tyto konflikty se týkaly zejména územně-správního členění, a dále vztahu mezi státní správou a samosprávou, tj. jaký má být rozsah decentralizace státní správy (přenos působnosti).

²³ Zákon č. 347/1997 Sb., Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

občanů jako v případě ústavy SR) je zde omezen na přímé volby do zastupitelstev obcí, které jsou hlavními orgány spravujícími územní samosprávné celky (viz kapitolu 2.3.2).

3.2 Reformy veřejné správy

Po zrušení národních výborů a zavedení místní úrovně samosprávy byly obě země v podstatě ve stejné pozici, na stejné „startovací čáře“. Byly zřízeny samosprávné obce jako základní úroveň územní samosprávy a další pokračování v realizaci reformy veřejné správy bylo nevyhnutelné. Obce se svými novými pravomocemi teprve získávaly zkušenosti, bylo potřeba vyjasnit rozdělení pravomocí mezi státní správou a samosprávou, organizaci veřejné správy, posílit postavení územní samosprávy a upravit související právní předpisy, které musely být, stejně tak jako veškerá legislativa nově demokratických států, mnohokrát novelizovány. V neposlední řadě bylo cílem reformy přizpůsobit veřejnou správu Evropské chartě místní samosprávy, kterou obě země v jejich průběhu přijaly. Reformy veřejné správy jsou tedy složitým a dlouhodobým procesem, který zatím nebyl zcela ukončen.

3.2.1 Reforma veřejné správy v České republice

Za první etapu reformy veřejné správy²⁴ je považováno období od zrušení národních výborů v roce 1990 a zavedení samosprávy obcí²⁵ do zřízení vyšších územních samosprávných celků (krajů) v roce 2000. Kraje začaly fakticky fungovat od data voleb do zastupitelstev krajů (12. 11. 2000). Současně se zákonem o krajích, č. 129/2000 Sb., byl přijat také nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb., nový zákon o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb., a nový zákon o okresních úřadech č. 147/2000 Sb.

V rámci druhé etapy reformy územní veřejné správy byla k 31. 12. 2002 ukončena činnost okresních úřadů a jejich agenda byla převedena na obce s rozšířenou působností a kraje v rámci výkonu přenesené působnosti²⁶.

Veřejná správa v ČR tedy představuje tzv. smíšený model, kdy je jak na úrovni obcí, tak na úrovni krajů, státní správa i samospráva vykonávána v rámci jedné územně administrativní jednotky. Státní správa je vykonávána v přenesené působnosti, samospráva je vykonávána v samostatné působnosti (Provazníková, 2009, s. 24).

²⁴ Někteří autoři rozdělují reformu veřejné správy do více etap, např. Peková uvádí 4 etapy (první od 1990 – 1992, druhá 1992 – 1997, třetí 1997 – 2000 a čtvrtá od roku 2000) (Peková, 2004, s. 72 – 73).

²⁵ Zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích a ústavou.

²⁶ Zákonem č. 320/2002, o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Následující schémata zobrazují současnou organizační strukturu státní správy a územní samosprávy ČR.



Obrázek 1 Schéma státní správy ČR

Zdroj: [39], vlastní zpracování



Obrázek 2 Schéma územní samosprávy ČR

Zdroj: [39], vlastní zpracování

3.2.1.1 Krajské zřízení v ČR

Působnost, pravomoci a organizaci krajské samosprávy upravuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Dle zákona má kraj vlastní majetek a vlastní příjmy, se kterými hospodáří. Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány kraje.

Zastupitelstvo kraje je nejvyšším orgánem kraje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Je voleno na čtyři roky a má 45 až 60 členů dle počtu obyvatelstva kraje. Zastupitelstvo může zřizovat jako své iniciativní, poradní a kontrolní orgány výbory a komise, např. finanční a kontrolní výbor, výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost nebo výbor pro národnostní menšiny (Koudelka, 2003, s. 120).

Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti a zodpovídá se přitom zastupitelstvu. Členy rady jsou hejtman, náměstci hejtmana a další členové rady, přičemž počet členů rady je 9 až 11, opět dle počtu obyvatel kraje.

Hejtman zastupuje kraj navenek. Nemá přitom ale povahu statutárního orgánu a úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady, může učinit až po jejich schválení, jinak jsou absolutně neplatné. Hejtman i jeho náměstci jsou voleni z řad zastupitelstva a za výkon svojí funkce jsou zastupitelstvu odpovědni. Mezi jeho funkce patří podepisovat právní předpisy kraje, plnit úkoly, které mu svěří zastupitelstvo nebo rada, svolávat a řídit zasedání zastupitelstva a rady apod. (Koudelka, 2003, a. 113). Jeho působnost tedy není příliš silná a někdy je pejorativně označována za pouhé „kladení věnců“.

Krajský úřad plní úkoly, které mu ukládá zastupitelstvo a rada a napomáhá výborům a komisím. Personálně jej tvoří ředitel a další zaměstnanci krajského úřadu. Mezi jeho působnost patří poskytování odborné a metodické pomoci obcím, kontrola přenesené působnosti obcí, ukládání sankcí za porušení právních předpisů kraje aj.

Zvláštní orgány kraje mohou být zřízeny hejtmanem pro výkon přenesené působnosti kraje. Zvláštním orgánem je např. bezpečnostní rada kraje nebo povodňová komise uceleného povodí (Kopecký, 2010, s. 253).

3.2.2 Reforma veřejné správy ve Slovenské republice

Reforma veřejné správy na Slovensku, stejně jako v ČR, započala zrušením národních výborů a ustavením samosprávy na místní úrovni. Na Slovensku byly ale současně zrušeny kraje a zřízeny okresní a obvodní úřady pro výkon státní správy, na které přešla většina působnosti ze zrušených národních výborů²⁷. Koncepce organizace veřejné správy byla postavena na organizačním oddělení státní správy a územní samosprávy, i když posledním vývojem reforem toto oddělení není striktní.

Kraje jako administrativní jednotka byly znovu zřízeny²⁸ v roce 1996²⁹, spolu s krajskými a okresními úřady jako jednotkami státní správy.

V roce 2000 byla vládou schválena *Koncepce decentralizace a modernizace veřejné správy*, a v jejím rámci také vznik vyšších územních správních celků – krajů, nové rozdělení kompetencí mezi státní správou a samosprávou a nové územně správní členění. Samosprávné

²⁷ Zákon č. 472/1990 Zb., o organizaci místní státní správy.

²⁸ Zákon č. 221/1996 Zb., o územním a správním uspořádání Slovenské republiky.

²⁹ Současně bylo ustanoveno 79 okresů a obvody byly zrušeny.

kraje byly zřízeny zákonem č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků, s účinností ke dni konání voleb do jejich orgánů, a to 1. prosince 2001 (Volko, Kiš, 2007, s. 52 - 69).

Počítalo se také s ukončením činnosti okresních úřadů. V letech 2002 a 2003 přešly značné kompetence z okresních úřadů na samosprávné kraje a obce. Od 1. ledna 2004 byly okresní úřady zrušeny a bylo zřízeno 50 obvodních úřadů státní správy. Krajské úřady státní správy zůstaly zachovány³⁰, ovšem pouze do roku 2007, kdy byly zákonem č. 254/2007 Zb. zrušeny a jejich působnost byla převedena na obvodní úřady³¹. V roce 2013 pak byly zrušeny obvodní úřady a znovu vytvořeno 72 okresních úřadů jako místních orgánů státní správy (MV SR, 2015).

Následující schémata zobrazují současnou organizační strukturu státní správy a územní samosprávy SR.

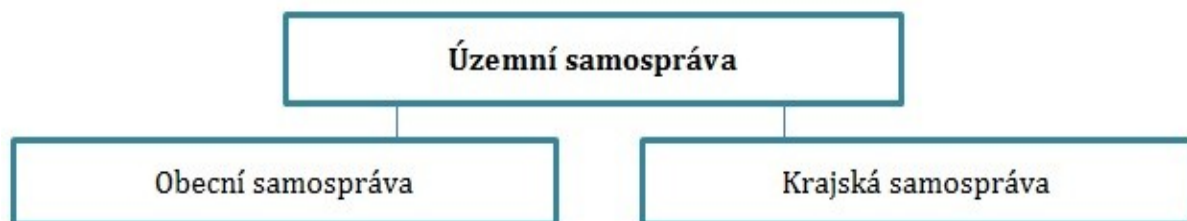


Obrázek 3 Schéma státní správy SR

Zdroj:[59], vlastní zpracování

³⁰ Zákon č. 515/2003 Zb., o krajských úřadech a o obvodních úřadech a o změně a doplnění některých zákonů.

³¹ Od 1. ledna 2013 byly zrušeny také krajské úřady specializované státní správy (krajské úřady životního prostředí, krajské stavební úřady, pozemkové a katastrální úřady aj.) a jejich kompetence převedeny na obvodní úřady v sídlech krajů.



Obrázek 4 Schéma územní samosprávy SR

Zdroj: [59], vlastní zpracování

3.2.2.1 Krajské zřízení v SR

Orgány kraje jsou v případě SR stanoveny přímo ústavou a jejich pravomoci a působnost jsou upraveny v zákoně č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků. Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje a předseda kraje.

Zastupitelstvo kraje je voleno stejně jako v ČR v přímých volbách na dobu čtyř let. Jejich počet se také určuje podle počtu obyvatel kraje, a to 40 – 60 zastupitelů. Oproti ČR existuje možnost, aby do zastupitelstva kandidovali i nezávislí kandidáti, musejí však získat písemnou podporu alespoň 400 oprávněných voličů na území kraje (Svoboda, 2002). Zastupitelstvo volí a odvolává hlavního kontrolora, může zřizovat jako své pomocné, poradní a iniciativní orgány komise. Povinně je zřizovaná komise mandátová a finanční.

Předseda kraje (někdy nazýván historicky župan) je volen na rozdíl od ČR v přímých volbách obyvateli kraje. Zastupuje kraj navenek, mimo to je statutárním orgánem v majetkově právních a pracovně právních vztazích, rozhoduje také ve věcech, ve kterých zákon svěřuje samosprávnému kraji rozhodování o právech a povinnostech právnických a fyzických osob v oblasti veřejné správy. V zásadě platí, že pokud samosprávný kraj rozhoduje, jde o působnost předsedy, pokud samosprávný kraj schvaluje, jde o působnost zastupitelstva (Nižňanský, 2002, s. 23). Oproti hejtmanovi má tedy předseda kraje mnohem větší pravomoci.

Administrativní a organizační věci zastupitelstva, předsedy a dalších orgánů zabezpečuje *úřad*. Jeho práci řídí a organizuje ředitel úřadu, který se za svoji činnost zodpovídá předsedovi kraje.

3.3 Změny územního uspořádání

3.3.1 Změny územního uspořádání v České republice

V roce 1990 by zrušen systém národních výborů, tedy i krajských, ale kraje jako územní geografická jednotka zůstaly zachovány dle zákona z roku 1960³². Původní kraje také zůstaly územní jednotkou působnosti řady orgánů a institucí (soudy, policie, finanční ředitelství aj.). Ve stejném územním uspořádání byly převzaty také okresy (Územně správní členění České republiky, 2012), obce a vojenské újezdy.

Původní členění České republiky bylo 7 krajů³³ a 76 okresů. Jedinou významnější změnou až do vytvoření vyšších územních samosprávných celků v roce 1997 byl vznik nového okresu Jeseník k 1. lednu 1995, ostatní územní změny okresů měly většinou charakter změny přiřazení hraniční obce k jinému (sousednímu) kraji.

Nový ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků z roku 1997³⁴ vytvořil na území ČR 14 krajů s účinností od 1. ledna 2000. S výjimkou hlavního města Prahy jsou tyto samosprávné kraje opět územně vymezeny územími okresů vzniklých v roce 1960, ale počet krajů je téměř dvojnásobný a neodpovídá tak původnímu členění, podle kterého jsou ustanoveny územní justiční a územní správní úřady. Tento územní nesoulad někteří autoři neshledávají šťastným řešením, i když postupně jsou tyto úřady transformovány dle samosprávného územního členění (finanční správa, vojenská správa, báňská správa) (Richter, 2003, s. 22).

Problém vzniká i v souvislosti s regionálním uspořádáním EU. Podle zákona o podpoře regionálního rozvoje³⁵ je regionem územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů a návazně okresů, obcí a sdruženími obcí. Územní vymezení NUTS 2 ovšem neodpovídá momentálnímu vymezení územně samosprávných krajů, a vzniká tak nutnost zřizovat vedle velkých a malých krajů dalších 8 regionálních jednotek, které jsou dle výše zmíněného zákona nazvány regiony soudržnosti. Tyto regiony vznikají seskupením zpravidla dvou menších krajů dohromady. (Richter, 2003, s. 22). Současné uspořádání samosprávných krajů odpovídá NUTS 3, a tak se v případě hlavního města Prahy, Středočeského

³² Dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

³³ Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihomoravský a Severomoravský

³⁴ Zákon č. 347/1997 Sb., Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³⁵ Zákon č. 248/2000 Sb., Zákon o podpoře regionálního rozvoje

a Moravskoslezského kraje (které jsou dostatečně velkého rozsahu) jedná paradoxně o NUTS 2 a NUTS 3 současně.

Názvy některých krajů byly později změněny³⁶. Původně Budějovický kraj tak byl přejmenován na Jihočeský, Jihlavský na Kraj Vysočina, Brněnský na Jihomoravský a Ostravský na Moravskoslezský kraj.

Nové rozčlenění 14 krajů v porovnání s původními 8 kraji zobrazuje následující obrázek³⁷.



Obrázek 5 Územní členění ČR - srovnání hranic původních 8 a nových 14 krajů

Zdroj: [43]

3.3.2 Změny územního uspořádání ve Slovenské republice

V roce 1990 byla na Slovensku stejně jako v Česku zrušena centralistická soustava národních výborů a vznikl relativně autonomní systém samosprávy, zpočátku reprezentovaný jen samosprávou obcí. Ve stejnou dobu se uskutečnily změny i v rámci územní státní správy. Přijetím zákona č. 517/1990 Zb., o územním a správním členění SR, byly zrušeny kraje a jejich místo zaujaly okresy. Základní územní jednotkou zůstávala obec. V roce 1996 došlo k další změně v systému územní státní správy. Nový zákon o územním a správním členění SR³⁸ ustanovil existenci 8 krajů, které se dále členily na 79 okresů.

³⁶ Zákonem č. 176/2001 Sb., respektive č. 135/2011 Sb., změna ústavního zákona o vytvoření vyšších samosprávných celků.

³⁷ Územní členění je zobrazeno k roku 2005, kdy 25 obcí přešlo z Kraje Vysočina do Jihomoravského kraje a 3 obce z kraje Moravskoslezského do kraje Olomouckého.

³⁸ Zákon č. 221/1996 Zb., o územním a správním uspořádání Slovenské republiky



Obrázek 6 Územní členění SR – 8 krajů

Zdroj: [22]

Činnost územní samosprávy na regionální úrovni byla obnovena zákonem č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků. Podle původního návrhu vlády mělo být zřízeno samosprávných krajů celkem dvanáct. Tento návrh ale nebyl realizován, a tak administrativně stanovené hranice krajů, které byly v roce 1996 vytvořené pro výkon státní správy, byly využity i pro určení hranic samosprávných krajů. Toto rozhodnutí odpovídalo potřebám administrativního rozčlenění země a zejména tehdejší politické situaci ve státě, ale nerespektovalo principy regionalizace. Při definování hranic vyšších samosprávných celků a jejich center byla použita kritéria z *Koncepce decentralizace a modernizace veřejné správy* schválené vládou³⁹ (etnické a historické faktory, ekonomická integrita regionů, dosavadní vývoj členění, sladění zájmů státní správy a samosprávy aj.), jejichž výsledkem bylo ustanovit ideálně dokonce 16 krajů. Finálně schválený poloviční počet krajů nenaplnuje stanovená kritéria. Navíc tímto rozhodnutím vlády není respektován princip subsidiarity, je omezena relativní autonomie územní samosprávy, nejsou respektována přirozená centra osídlení a je zhoršena dostupnost center územněsprávních jednotek. Nevhodnost územního členění se dle Nižanského a Hamalové mohla projevit na problémech rozvoje regionů a disparit mezi nimi (Nižanský, Hamalová, 2013, s. 51 - 54).

Obě země tedy zřídily kraje a krajské samosprávy jako chybějící články veřejné správy. Kraje jsou přibližně stejné velikosti a i časové rozmezí reformem se zásadně neliší: Česká republika zřídila krajskou samosprávu přibližně o rok dříve než Slovensko, které ovšem kraje jako územní jednotku nejprve zrušilo a po 6 letech obnovilo. Jak doplňuje Brusis (Brusis, 2002, str. 334), české reformní zákony se také dříve vypořádaly s úlohou okresních úřadů, s příjmy krajské samosprávy a s postavením hlavního města.

³⁹ Schválena usnesením vlády SR č. 230 z 11. dubna 2000

V případě Slovenska jsou území krajů jako administrativní jednotky státní správy totožné s územími krajů jako jednotek samosprávných, naproti tomu v případě České republiky jsou tato území rozdílná. Státní správa kopíruje stav územního rozdělení (s menšími změnami) z roku 1960, zatímco území samosprávných krajů byla definována odlišně k roku 2000, a to v dvojnásobném počtu.

3.4 Kompetence územních samospráv

3.4.1 Změna působnosti obcí a krajů v České republice

Do přijetí současného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, prošel původní zákon č. 367/1990 mnoha novelizacemi. Ještě v rámci federace bylo upraveno místní referendum samostatným právním předpisem, byla rozšířena pravomoc zastupitelstva obce v majetkoprávních úkonech aj. Nejvýznamnější a nejrozsáhlejší úpravou tohoto zákona ale byl zákon č. 302/1992 Sb.⁴⁰, ve kterém byla mimo jiné upravena a rozšířena samostatná působnost obcí, zejména v oblasti hospodaření obce. Výslovně je uvedena pravomoc obce stanovovat místní poplatky, pravomoc poskytování a přijímání darů a sestavování obecního rozpočtu. Dále má obec nově pravomoc volby, zřizování a ustanovování orgánů obce, ukládání sankcí aj.

Nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. neuvádí samostatnou působnost v obsáhlém demonstrativním výčtu, ale v § 7 a 8 zdůrazňuje, že obec má právo na samosprávu a pokud zvláštní zákon nestanoví, o jakou působnost se jedná, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti obcí. V § 35 je definice doplněna tak, že do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce, pokud nejsou svěřeny krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti⁴¹. Do samostatné působnosti obce tak patří všechny záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce. Jak uvádí zákon v §35: „*Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“

⁴⁰ Zákon č. 302/1992 Sb., zákon České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona České národní rady č. 439/1991 Sb., zákona České národní rady č. 485/1991 Sb. a zákona České národní rady č. 553/1991 Sb.

⁴¹ Jak zdůrazňuje Koudelka (Koudelka, 2003, s. 78), v oblasti územní samosprávy je obec základní jednotkou a její vztah ke kraji jako vyššímu územnímu samosprávnému celku není vztahem podřízeného a nadřízeného.

Do *samostatné působnosti obce* patří zejména záležitosti přiřazené dle zákona zastupitelstvu a radě obce, tedy např. schvalovat rozpočet a zajišťovat hospodaření obce podle rozpočtu, rozhodovat o vyhlášení místního referenda, zřizovat a rušit příspěvkové organizace obce, obecní policii, navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat program rozvoje obce, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti aj.

Do samostatné působnosti na základě zvláštních zákonů dále patří zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol a základních uměleckých škol, zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zabezpečení úkolů požární ochrany v obci, ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ochrana veřejného zdraví ve věcech dezinsekce, deratizace a ochrany nočního klidu, zajišťování připravenosti obce na mimořádné události a podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva, a vybírání místních poplatků. Samosprávná působnost je tedy uvedena jak výčtem, tak obecnou definicí obecních zájmů a zvyklostí, které se v průběhu času mohou měnit, a nelze tak samosprávě klást v této věci meze (Koudelka, 2003, s. 28, 36). Kontrolu nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává výhradně Ministerstvo vnitra⁴².

Do *samostatné působnosti kraje* patří dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon. Rozsah samostatné působnosti kraje stojí na podobných zásadách jako samostatná působnost obcí. Do pravomoci kraje patří předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně ČR, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, schvalovat rozpočet kraje a zabezpečovat hospodaření podle něj, schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti kraje, rozhodovat o spolupráci s jinými kraji, zřizovat a rušit příspěvkové organizace, poskytovat dotace obcím, udělovat pokuty aj.

Do samostatné působnosti krajů na základě zvláštních zákonů patří také střední školství, speciální základní školy, výchovné poradenství aj., krajská zařízení a ústavy sociální péče, zřizování zařízení zdravotnické péče, koncepce odpadového hospodářství, koncepce rozvoje

⁴² Dle §129 zákona č. 234/2006 Sb, který novelizuje zákon o obcích. Kontrolu nad přenesenou působností svěřené obcím vykonávají krajské úřady v přenesené působnosti.

památkové péče, vybírání místních poplatků⁴³ atd. (Koudelka, 2003, s. 90). Kontrolu nad výkonem samostatné působnosti krajů stejně jako obcí vykonává Ministerstvo vnitra⁴⁴.

Záležitosti samostatné působnosti vykonává obec a kraj zásadně s vlastními prostředky (i když s možností obdržet dotaci ze státního rozpočtu), na zajišťování přenesené působnosti je povinen územním samosprávným celkům přispívat stát. Výše tohoto příspěvku ze státního rozpočtu je určována podle pravidel, která obsahuje každoročně schvalovaný zákon o státním rozpočtu, obecná zákonná úprava v současnosti neexistuje (Kopecký, 2010, s. 191).

3.4.2 Změna působnosti obcí a krajů ve Slovenské republice

Původní zákon o obcích č. 369/1990 Zb. je na rozdíl od českého zákona o obcích stále v platnosti, i když samozřejmě za 15 let svého trvání prošel také mnoha novelizacemi. Obce jako orgány, které jsou nejbližší občanovi, začaly už na začátku devadesátých let prosazovat princip subsidiarity a také Slovenskem schválenou Evropskou chartu místní samosprávy, což vedlo k učinění prvních kroků k decentralizaci působnosti z orgánů státní správy na obce. Samosprávný systém byl dokončený v roce 2001, kdy byl přijat zákon č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků, a byla tak vytvořena i druhá úroveň územní samosprávy. Územní samospráva převzala některé působnosti ze státní správy⁴⁵.

Mezi *samostatnou působností obce* dle zákona o obcích patří hospodaření s majetkem obce a další ekonomická činnost, schvalování rozpočtu obce, rozhodování o místních daních a jejich správa, výstavba a údržba místních komunikací, zajišťování veřejně prospěšných služeb, schvalování územně plánovací dokumentace obce, zabezpečování veřejného pořádku v obci, organizace referenda a další.

Samostatnou působností krajů je dle zákona⁴⁶ zabezpečování sociálního, ekonomického a kulturního rozvoje, schvalování územně plánovací dokumentace kraje, vykonávání vlastní investiční a podnikatelské činnosti, ochrana životního prostředí, vytváření podmínek pro rozvoj vzdělání a výchovy, zejména na středních školách, koordinace rozvoje cestovního ruchu, rozvoj tělesné kultury spolupráce s územními celky aj.

⁴³ Ovšem vlastní správu vybírání místních poplatků provádí obecní úřad v přenesené působnosti (zákon o místních poplatcích č. 565/1990 Sb.).

⁴⁴ Kontrolu nad přenesenou působností krajů vykonávají věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady.

⁴⁵ Zákonem č. 416/2001 Zb., o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky.

⁴⁶ Zákon č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků

Veřejná správa na Slovensku vychází z principu oddělené územní samosprávy a státní správy. Část státní správy byla přenesena na orgány územní samosprávy, i když v letech 2002 a 2003 se uskutečnila výrazná decentralizace úkolů místní státní správy na obce a samosprávné kraje⁴⁷. Přesun kompetencí se uskutečnil v 5 etapách a znamenal také výrazný nárůst finančních výdajů obcí a krajů.

Na obce přešly rozsáhlé působnosti v oblastech pozemních komunikací, vodního hospodářství, všeobecné vnitřní správy (vedení matriky), sociální pomoci (poskytování péče v zařízeních sociálních služeb a jejich zřizování), územního plánování a stavebního řádu (působnost stavebního úřadu), ochrany přírody, školství (vykonávání státní správy na úseku škol a školních zařízení, zřizování a zrušování základních a základních uměleckých škol, předškolních zařízení, center volného času aj.), tělesné kultury (rozpracování koncepce rozvoje tělesné kultury, podpora organizace sportovních akcí, podpora sportovní aktivity zdravotně postižených), divadelní činnosti (zřizování, zakládání, slučování a zrušování profesionálních divadel, podpora ochotnické divadelní činnosti), zdravotnictví (zřizování ambulancí včetně stanic lékařské služby první pomoci, zřizování specializovaných zařízení ambulantní péče, poliklinik, nemocnic I. typu aj.), regionálního rozvoje (vykonávání strategie regionálního rozvoje, vypracování programů hospodářského a sociálního rozvoje) a cestovního ruchu (vypracování programů cestovního ruchu, koordinace spolupráce právnických osob ve věcech cestovního ruchu) (Berčík, Pauliny, 2007, s. 26 - 28).

Na kraje přešly působnosti v oblasti pozemních komunikací (plánování a výstavba silnic ve vlastnictví VÚC), drah (působnost drážního správního úřadu), silniční dopravy (dopravní licence, schvalování jízdních řádů vnitrostátní autobusové dopravy), civilní ochrany, sociální pomoci (zařízení sociálních služeb), územního plánování, školství (zřizování školních zařízení – střední školy, učiliště), tělesné kultury (koncepce rozvoje tělesné kultury), divadelní činnosti, osvětové činnosti, knihoven, zdravotnictví (zřizování poliklinik a nemocnic s poliklinikou II. typu), farmacie, regionálního rozvoje a cestovního ruchu (Berčík, Pauliny, 2007, s. 29 – 30). Dozor nad činností samosprávy uskutečňuje prokuratura, která může podat upozornění nebo protest proti rozhodnutím samosprávy (Koudelka, 2007, s. 60).

Stále však probíhají úvahy o změně územní veřejné správy, protože velký počet malých okresů a nemožnost vytvářet obce pověřené výkonem státní správy pro sousední velmi malé obce jsou vnímány jako problematické (Koudelka, 2007, s. 60 – 61). Také neschopnost některých (zejména malých) obcí zajistit svěřené působnosti v odpovídajícím rozsahu

⁴⁷ Zákon č. 416/2001 Zb., o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky

a kvalitě vyžaduje další pozornost. Zákon o obcích jim sice umožňuje využít dohody o zřízení společného obecního úřadu, zřízení účelového svazu obcí, smluvních vztahů na bázi soukromého práva nebo smlouvy veřejnoprávního charakteru, ale vynucování si takovýchto úkonů není v souladu s ústavními právy obcí a není také v souladu s principem subsidiarity. Ten říká, že kompetence by měly být svěřeny takové úrovni správy, která je sice nejbližší občanovi, ale současně je také schopna tyto kompetence vykonávat. Princip dekoncentrace tak byl v reformě veřejné správy SR upřednostňován před principem decentralizace (Hvišč, 2007, s. 171 – 174).

3.5 Financování územních samospráv

Financování územních samospráv prošlo jak v ČR, tak v SR mnoha změnami, zejména v 90. letech minulého století, kdy bylo nutno obcím stanovit vlastní příjmy, aby byl naplněn předpoklad finanční samostatnosti územní samosprávy, a ta pak nebyla plně závislá na státních dotacích. Další změny probíhaly na začátku nového tisíciletí spolu se stanovením příjmů vyšších územních samosprávných celků a změnami v rozpočtovém určení daní, kdy je hlavním tématem vymezení takových příjmů obcí a krajů, které by zajišťovaly co nejvyšší stabilitu finančních prostředků k hospodaření.

K zajištění porovnatelnosti příjmů a výdajů slouží jejich jednotné členění - rozpočtová klasifikace. Tato rozpočtová klasifikace je vytvořena tak, aby odpovídala mezinárodním standardům a požadavkům, a také umožňovala poskytovat informace pro EU v potřebném členění (Provazníková, 2009, s. 109 – 110).

Základním tříděním je druhové třídění. Vykazované příjmy a výdaje obcí a krajů jsou ve státním závěrečném účtu ČR členěny následovně:

Příjmy rozpočtů (obcí, DSO a krajů):

- Daňové příjmy
- Nedaňové příjmy
- Kapitálové příjmy
- Přijaté dotace a transfery

Výdaje rozpočtů (obcí, DSO a krajů):

- Běžné výdaje
- Kapitálové výdaje (Peková, 1995, s. 229 – 230)

Na Slovensku je vykazování dle státních závěrečných účtů mírně odlišné.

Příjmy (obcí, DSO a krajů) se vykazují v členění na:

- Daňové příjmy
- Nedaňové příjmy
- Granty a transfery
- Příjmy ze splácení úvěrů, půjček a prodeje účastí
- Přijaté úvěry

Výdaje (obcí, DSO a krajů) se členily na:

- Běžné výdaje
- Kapitálové výdaje
- Poskytnutí úvěrů

Od roku 2004 jsou příjmy a výdaje obcí, DSO a krajů v SR dle státních závěrečných účtů vykazovány v členění na:

- Běžný rozpočet (např. daňové příjmy, nedaňové příjmy, granty a transfery, běžné výdaje)
- Kapitálový rozpočet
- Finanční operace (příjmy z transakcí s finančními aktivy a pasivy, přijaté úvěry, aj.)

3.5.1 Financování územní samosprávy v České republice

3.5.1.1 Příjmy rozpočtů obcí v ČR

V návaznosti na snahu o zvyšování soběstačnosti územní samosprávy rostly tendence na posilování vlastních příjmů obcí i krajů. O samostatném financování obcí se dá v případě ČR hovořit až se vznikem samostatné republiky v roce 1993, kdy byla přijata nová daňová soustava⁴⁸ (Provazníková, 2009, s. 121). Do té doby byly příjmy obcí poměrně malého rozsahu vzhledem k ostatním veřejným rozpočtům a zejména daňové příjmy byly menší, než poskytované dotace ze státního rozpočtu. Jejich struktura byla stanovena zákonem o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR⁴⁹. Do rozpočtu obcí tehdy plynula část daňového výnosu majetkových daní a část výnosu daní z příjmů jednotlivců (Peková, 2004, s. 266; Peková, 1995, s. 71). *Daňové příjmy* jsou zahrnovány do skupiny vlastních příjmů, i když je toto zařazení dle Pekové sporné, protože obce v podstatě nemohou až na výjimky ovlivňovat daňové výnosy (Peková, 1995, s. 253).

⁴⁸ Zákonem č. 586/1992 S., o daních z příjmů.

⁴⁹ Zákon č. 576/1990 Sb.

Od roku 1993 plyne do rozpočtů obcí celý výnos daně z nemovitostí, který ovšem i v roce 1993 představoval pouze 10 % příjmů obce. Od té doby se jeho podíl na příjmech obcí snižoval, ale v posledních letech se pohyboval na úrovni 3 % až 4 % příjmů obce (Provazníková, 2009, s. 125; MF ČR, 2015).

Významnými daňovými příjmy byly podíl na výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti⁵⁰ a celý výnos daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti. V roce 1994 se příjmem obcí stal také celý výnos daně z příjmů právnických osob, jejichž poplatníkem je obec.

Na začátku roku 1996 vstoupila v platnost novela rozpočtových pravidel⁵¹⁵². Tato změna zákona měla mimo jiné za cíl zvýšit podíl státního rozpočtu na výnosech z daní, protože vlivem odlišného tempa vývoje jednotlivých daní rostl rychleji daňový příjem obcím než státu. Nově se stát podílel na výnosech daní z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a naopak obce se podílely na výnosech daně z příjmů právnických osob. Dalším cílem novely bylo přispět k většímu propojení daňových příjmů obcí s ekonomickou aktivitou podnikatelských subjektů, které působí na území obce (zejména u daně od zaměstnanců) a zabránit prohlubování rozdílů mezi obcemi. Tento cíl se ukázal jako nesplněný, protože nebyl odstraněn nerovnoměrný daňový výnos obcí v rámci území a byly znevýhodňovány zejména malé obce, ve kterých zpravidla plátce nemá své sídlo a soustřeďuje se ve větších městech. Dalším problémem byl nižší výnos daní z příjmů ze závislé činnosti v oblastech s vysokou nezaměstnaností. Státní rozpočet se snažil tyto nerovnosti vykompenzovat územně vyrovnávacími dotacemi, které byly vypláceny na základě odchylky výnosu této daně na obyvatele od průměrné hodnoty pro ČR (Provazníková, 2009, s. 127 - 128).

Od roku 2001 platil nový zákon o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům⁵³⁵⁴, který je jedním z klíčových zákonů určující autonomní příjmy územním samosprávným celkům. Kromě snahy o odstranění příčin nerovnoměrných rozdílů v příjmech obcí bylo cílem této změny odstranění nestability příjmů obcí a jejich spekulativních aktivit ve snaze získat co nejvyšší výnosy daně z příjmů OSVČ. Mezi výlučné daňové příjmy obcí patřily nadále výnosy daně z nemovitostí a daň z příjmu právnických osob

⁵⁰ O výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti se v letech 1993 – 1995 obce dělily s rozpočty okresních úřadů, od roku 1996 se státním rozpočtem.

⁵¹ Zákon č. 154/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 567/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR.

⁵² Schéma rozpočtového určení daní je uvedeno v příloze B.

⁵³ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.

⁵⁴ Schéma rozpočtového určení daní je uvedeno v příloze C.

placená obcemi, a sdílenými daněmi se staly daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, daň z příjmů fyzických osob samostatně výdělečně činných, daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou, daň z příjmů právnických osob, pokud nejsou poplatníkem samy obce a dále také daň z přidané hodnoty (Provazníková, 2009, s. 130 - 131).

Jednotlivým obcím byla přidělená částka z výnosu sdílených daní vypočítána na základě počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel ČR, a tento podíl byl upraven přepočítávacím koeficientem (stanoveny pro 14 velikostních kategorií obcí).

Od roku 2002 bylo upraveno rozpočtové určení daní o podíl krajů⁵⁵. V souboru sdílených daní jim bylo vymezeno 3,1 % celostátního výnosu. Kvůli tomuto zařazení krajů bylo u daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti sníženo sdílené procento ze 70 % na 60 % a zbylých 10 % výnosů této daně připadlo státnímu rozpočtu. U daně z příjmů ze závislé činnosti připadl obcím podíl 1,5 % z celostátního výnosu, který se rozděloval podle počtu zaměstnanců v obci k celkovému počtu zaměstnanců v ČR.

Další novelizací zákona⁵⁶ bylo krajům přiřazeno vyšší procento podílu na sdílených daních, a to z 3,1 % na 8,92 % s platností od roku 2005⁵⁷. Procentní rozdělení mezi jednotlivé kraje bylo opět uvedeno přílohou zákona.

Zejména nerovnoměrné rozdělení daňového výnosu na obyvatele mezi obcemi zůstávalo nadále problémem, a proto byl přijat nový zákon o rozpočtovém určení daní s účinností od 1. ledna 2008⁵⁸. Tímto zákonem byla zavedena nová kritéria rozdělení daňového výnosu sdílených daní. Jsou jimi kritérium celkové výměry obce (váha kritéria 3 %), prostý počet obyvatel obce (váha kritéria 3 %), kritérium postupných přechodů (aby nedocházelo ke skokovým přechodům mezi velikostními kategoriemi obcí a nespekulovalo se s počty obyvatel – váha kritéria 94 %). Původně byly totiž výnosy daní rozděleny mezi obce rozřazené do 14 velikostních kategorií. Nově pomocí kritéria postupných přechodů existují pouze 4 kategorie a příslušným koeficientem se násobí pouze ta část obyvatel, která do dané kategorie spadá (toto neplatí pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň, kterým jsou stanoveny vlastní přepočítávací koeficienty). Další změnou je zvýšení podílu obcí na výnosu sdílených daní na 21,4 % (Provazníková, 2009, s. 141).⁵⁹

⁵⁵ Schéma rozpočtového určení daní je uvedeno v příloze D.

⁵⁶ Zákon č. 1/2005 Sb.

⁵⁷ Schéma rozpočtového určení daní je uvedeno v příloze E.

⁵⁸ Zákon č. 377/2007 Sb.,

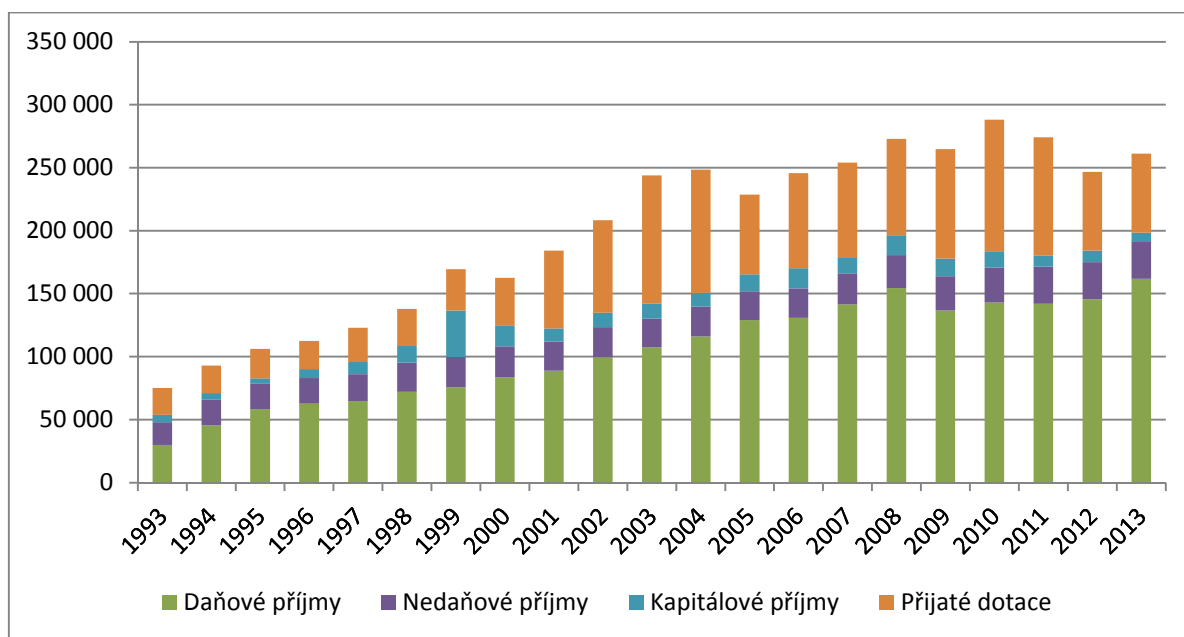
⁵⁹ Schéma rozpočtového určení daní je uvedeno v příloze F.

Další změna rozpočtového určení daní proběhla k roku 2013, kdy byly opět změněny podíly obcí na jednotlivých sdílených daních⁶⁰ a mezi přerozdělovací kritéria bylo zařazeno kritérium počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí, protože obce již nedostávaly příspěvek na žáka formou dotace ze státního rozpočtu. Kritérii pro rozdělení výnosu daní jsou tedy:

- Celková výměra obce – váha 3 % (max. 3h na 1 obyvatele);
- Prostý počet obyvatel – váha 10 %;
- Počet žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí – váha 7 %;
- Kritérium postupných přechodů – váha 80 %.

Pro města Praha, Brno, Ostrava a Plzeň došlo ke změně koeficientů v jejich neprospěch, a malé obce tak získaly větší podíl na celkovém výnosu daně než v předchozím období.

Příjmy obcí v ČR jsou zobrazeny v následující tabulce⁶¹.



Obrázek 7 Příjmy obcí v ČR v letech 1993 - 2013 (mld. Kč)

Zdroj: [34], [39], vlastní zpracování

Z uvedeného je zřetelné, že daňové příjmy obcí většinu období rostly. V roce 2009 byl zaznamenán jejich pokles, zřejmě z důvodu hospodářské krize. Výpadek v daňových příjmech byl pouze částečně kompenzován přijatými dotacemi. Ostatní složky příjmů obcí jsou

⁶⁰ Schéma rozpočtového určení daní je uvedeno v příloze G.

⁶¹ Příjmy a výdaje obcí jsou uvedeny v příloze H.

v zásadě velmi stabilní, a příjmy obcí jsou tak určovány zejména daňovými příjmy a dotacemi ze státního rozpočtu.

Kromě majetkových a důchodových daní plynou do obecních rozpočtů také příjmy z tzv. *místních poplatků*, které mají povahu municipálních daní. Místní poplatky jsou fakultativního charakteru, a obce se tak mohou samy rozhodnout, jestli a jaké poplatky ze soustavy místních poplatků budou vybírat. Ty jsou stanoveny v zákoně o místních poplatcích⁶², včetně určení poplatníka, sazby a dalších náležitostí při jejich výběru. Mezi místní poplatky patří poplatek ze psů, za lázeňský nebo rekreační pobyt, ze vstupného, z ubytovací kapacity, z užívání veřejného prostranství apod. Do poloviny roku 2004 byly místními poplatky také poplatek z reklamních zařízení a poplatek z prodeje tabákových výrobků a alkoholických nápojů, které byly zrušeny z důvodu transpozice směrnic EU do českého právního systému, a do roku 2011 také poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj. Od roku 2004 jsou naopak zavedeny poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

3.5.1.2 Příjmy rozpočtů krajů v ČR

Daňové příjmy krajů byly poprvé stanoveny ve změně rozpočtového určení daní z roku 2001⁶³. V souboru sdílených daní jim bylo vymezeno 3,1 % celostátního výnosu. Přerozdělení bylo ovšem určeno stanoveným procentem, na základě finanční náročnosti jednotlivých zařízení, které byla na kraje převedena v rámci reformy veřejné správy.

Vzhledem k pokračující reformě veřejné správy, kdy byly krajům svěřovány další kompetence, bylo nutné jim navýšit i finanční prostředky k zajišťování těchto kompetencí. Vláda tedy připravila návrh novely, která zvyšuje podíl krajů na sdílených daních na 8,92 %⁶⁴.

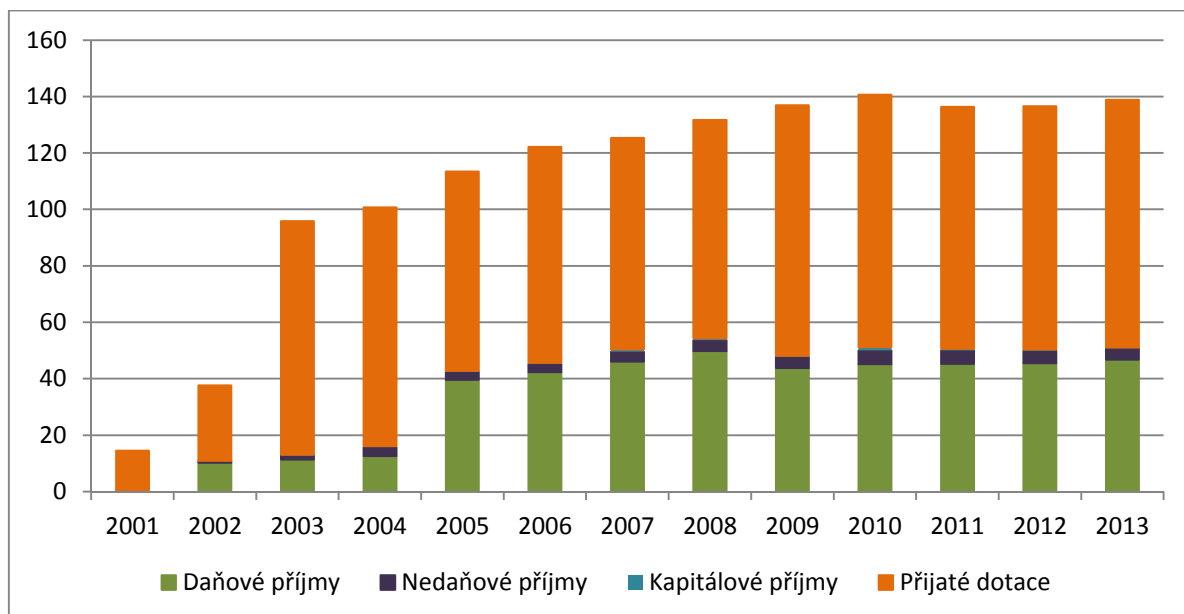
Vývoj příjmů krajů od roku 2001 znázorňuje graf č. 8⁶⁵.

⁶² Zákon č. 565/1990 Sb.

⁶³ Zákon č. 483/2001 Sb.

⁶⁴ Zákon č. 1/2005 Sb.

⁶⁵ Konkrétní částky příjmů a výdajů krajů ČR jsou uvedeny v příloze H.



Obrázek 8 Příjmy krajů v ČR letech 2001 – 2013 (mld. Kč)

Zdroj: [34], vlastní zpracování

Příjmy krajů tvořily zpočátku zejména dotace ze státního rozpočtu, změnami zákonů o rozpočtovém určení daní ale získaly vlastní daňové příjmy, a dotace jim byly adekvátně sníženy, i když tvoří stále nejvýznamnější část jejich příjmů.

3.5.2 Majetek obcí a krajů v České republice

Jak již bylo uvedeno výše (kapitola 2.3.4), aby mohly obce znovu samostatně hospodařit, získaly v roce 1991 majetek převodem od státu. Jednalo se převážně o tzv. historický majetek, tedy majetek znárodněný obcím k 31. 12. 1949. Převody majetku fungovaly na tzv. územním principu, což prakticky znamenalo, že majetek přecházel do vlastnictví obce, na jejímž území se nacházel. Toto platilo jak v případě převodu majetku od státu, tak v případě převodu majetku od státních příspěvkových organizací a organizačních složek státu.

V roce 1993⁶⁶ byl do majetku obcí zařazen i bytový fond a objekty komplexní bytové výstavby rozestavěné do roku 1992, včetně souvisejících pozemků (Marková, 2008, s. 30). Dále byly na obce převedeny nemovitosti do té doby vlastněné lesními družstvy. V souvislosti s přípravou zrušení okresních úřadů byly v roce 2002 do vlastnictví obcí převedeny také okresní knihovny⁶⁷ (a některé další instituce).

⁶⁶ Novelou zákona č. 10/1993 Sb.

⁶⁷ Zákonem č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu.

Navracený majetek se nezřídka stával pro obce přítěží, protože se často jednalo o nemovitosti ve velmi zchátralém stavu a nejen jeho údržba, ale zejména okamžité nutné opravy, byly velmi nákladné. Obce na jeho obnovu neměly finanční prostředky a byly nuceny jej prodávat za jakýchkoliv podmínek. Na druhou stranu samy obce dávaly přednost okamžitému příjmu z prodeje majetku před postupnými zisky z jeho pronájmu i v ostatních případech, zejména v letech 1992-1994, a příjmy z prodeje majetku tak výrazně převyšovaly příjmy z pronájmu (Peková, 2004, s. 358).

Vzhledem k tomu, že kraje vznikly až poté, co byla obnovena samospráva obcí a byl jim předán majetek, bylo nutno také pro kraje určitý majetek vyčlenit. Pro přechod majetku a závazků s ním spojených do vlastnictví krajů byl přijat zákon č. 157/2000 Sb.⁶⁸ s účinností od 1. ledna 2001. K tomuto datu přešly do vlastnictví krajů věci, se kterými do té doby hospodařily státní příspěvkové organizace a organizační složky státu, včetně práv a závazků s nimi souvisejících. Jednalo se převážně o organizace správy a údržby silnic, vědecké knihovny, muzea a galerie, střední odborná učiliště, zdravotnická zařízení, ústavy sociální péče a výchovné ústavy. Staly se tak příspěvkovými organizacemi krajů a organizačními složkami krajů. Spolu s připravovaným zrušením okresních úřadů byly v polovině roku 2002 převedeny do vlastnictví krajů další instituce, a to územní střediska Záchrané služby⁶⁹.

3.5.3 Zadluženost obcí a krajů v České republice

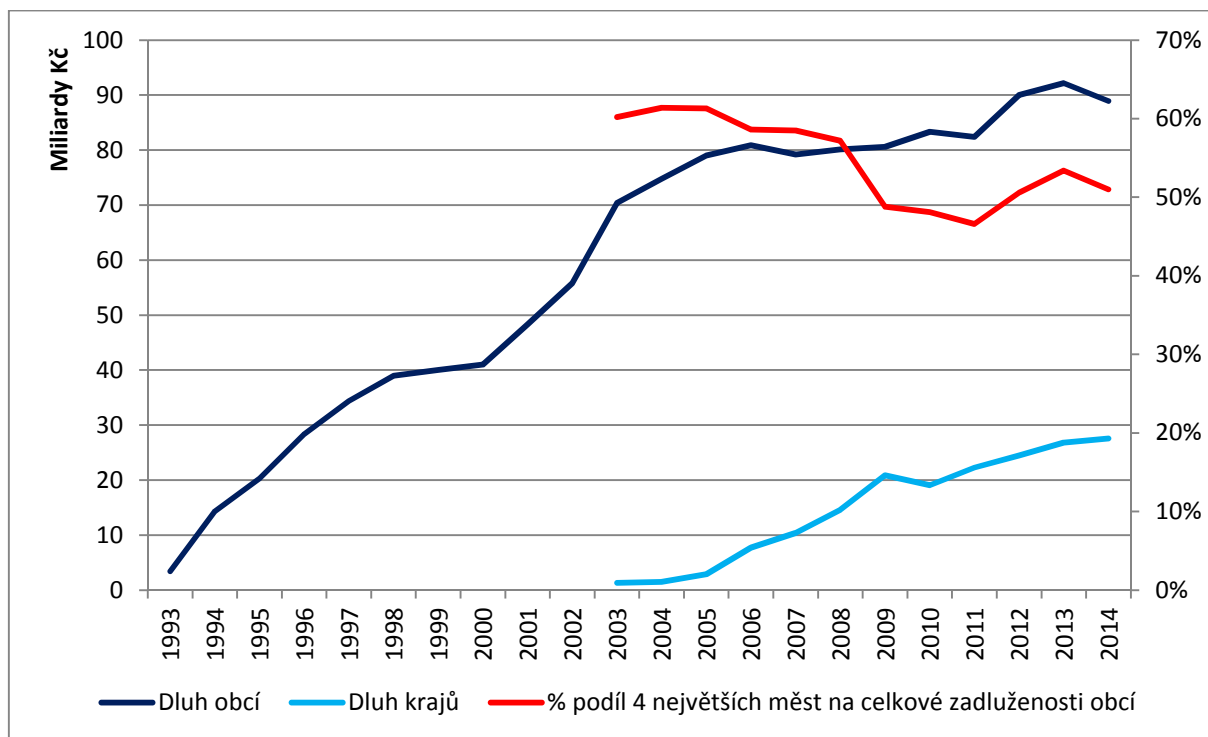
Obce začaly po roce 1990 využívat také návratných finančních prostředků. Důvodů bylo více, nejčastěji je uváděna potřeba investovat do infrastruktury a nemovitého i movitého majetku, který samosprávy převzaly od státu, a který vyžadoval rozsáhlé opravy, případně investice do jeho dalšího využití. Dalším důvodem byl také poměrně snadný přístup obcí k úvěrům (vzhledem k tomu, že pro banky nejsou rizikovými klienty) a v neposlední řadě slabá zkušenost obcí s takovými finančními nástroji a existence „politického cyklu“, kdy může být populisticky rozhodováno o obecních výdajích.

Zadluženost obcí prudce rostla především do začátku nového tisíciletí. Poté se tempo růstu zadluženosti zmírnilo a první pokles celkového dluhu obcí byl vykázán až v roce 2007, kdy byla celková zadluženost obcí ve výši 79,2 mld. Kč oproti 80,9 mld. Kč v roce 2006.

Velký podíl na zadluženosti obcí mají velká města. Praha, Brno, Ostrava a Plzeň tvořily v roce 2014 51% podíl na zadluženosti všech obcí v ČR (MF ČR, 2014).

⁶⁸ Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů.

⁶⁹ Zákonem č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu.



Obrázek 9 Zadluženost obcí a krajů ČR v letech 1993 - 2014

Zdroj: [60],[61], vlastní zpracování

Kraje zpočátku téměř žádné zadlužení nevykazovaly. Postupně začaly také využívat možností kapitálového trhu a jejich zadluženost začala postupně růst, jak ukazuje graf. Zadluženost krajů v roce 2014 dosáhla dokonce 27,6 mld. Kč, zatím nejvyšší částky za dobu jejich existence. Velká část úvěrů je použita na výstavbu a rekonstrukci regionální infrastruktury a je financována Evropskou investiční bankou (MF ČR, 2014).

3.5.4 Financování územní samosprávy ve Slovenské republice

3.5.4.1 Příjmy obcí SR v letech 1993 - 2004

Základní právní úpravou určující principy a zásady sestavování, schvalování rozpočtu a finančního hospodaření obce byl a je stále platný zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, a zákon č. 303/1995 Zb., o rozpočtových pravidlech⁷⁰. Konkrétní finanční částky z nich vycházející pak byly určovány každoročně příslušným zákonem o státním rozpočtu, kde byly stanovovány podíly na sdílených daních na daný kalendářní rok, předpokládané výnosy z těchto daní, a tím tedy i předpokládané příjmy obcí.

⁷⁰ Později nahrazen zákonem č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně a doplnění některých zákonů

Struktura příjmů obecních rozpočtů se vyvíjela v návaznosti na postupné upřesňování věcné stránky a finanční náročnosti úkolů, které musely obce nově zabezpečovat, vytváření majetkové základny obce a nutností jeho údržby a obnovy, na snahu obcí aktivně nakládat s majetkem a celkově přispívat k rozvoji území, na nové možnosti v úvěrovém financování a na celkovém vývoji ekonomické situace ve státě včetně dopadů míry inflace aj. (Berčík, 1999, s. 44).

Hlavním příjmem obcí podle zákona o rozpočtových pravidlech⁷¹ byly daňové příjmy, dotace ze státního rozpočtu, podíly na centrálních daních, dále prostředky převedené z mimorozpočtových peněžních fondů obce, dary, příjmy ze zůstatku likvidace státních podniků a další příjmy.

V roce 1993 byla zavedena nová daňová soustava. Do té doby obce získávaly podíl na dani ze mzdy a na zemědělské dani z objemu mezd a odměn. Od roku 1993 byl příjmem obcí podíl na dani z příjmu fyzických osob ve výši 70 % a od roku 1994 se přidal ještě podíl na dani z příjmu právnických osob a podíl na silniční dani. V dalších letech zůstával podíl na silniční dani na stejné úrovni, podíl na dani z příjmu fyzických osob postupně klesal a podíl na dani z příjmu právnických osob mírně kolísal (Berčík, 1999, s. 29).

Tabulka 2 Podíl rozpočtů obcí na výnosech z centrálních daní (%)

Druh daně	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Daň ze mzdy	13,00	18,50						
Zemědělská daň z objemu mezd a odměn	13,00	18,50						
Daň z příjmu fyzických osob			70,00	29,92	22,53	23,60	20,70	18,77
Daň z příjmu právnických osob				5,87	4,51	3,33	3,43	5,33
Silniční daň				30,00	30,00	30,00	30,00	30,00

Zdroj: [1]

Rokem 1993 také začala platit daň z nemovitosti⁷², jejíž celý výnos byl příjmem obce. Zákon určoval horní a dolní sazbu této daně, a kromě toho se tyto sazby násobily koeficienty, které byly stanoveny dle velikosti příslušné obce.

Výnosy z podílů na centrálních daních byly původně mezi obce rozdělovány podle kritéria počtu obyvatel s trvalým bydlištěm na území obce. Do roku 1992 přitom v SR fungovalo pravidlo přerozdělování daně z příjmů tak, že podle seznamu pracovníků přihlášených k placení daně poukazoval finanční úřad příslušnou částku obcím. Přerozdělení daně tak probíhalo alespoň částečně adresně a existovala zde vazba mezi obcemi, ve kterých lidé

⁷¹ V původním znění do roku 2001.

⁷² Dle zákona č. 317/1992 Zb., o dani z nemovitosti.

přispívající svými daněmi bydleli, a vybranými prostředky. Nový systém měl kromě neadresnosti tu nevýhodu, že prostředky se nejprve soustředily ve státním rozpočtu, a až poté byly rozděleny do jednotlivých obcí. Existovalo tak riziko, že ne všechny prostředky, které obcím náležely, jim byly nakonec vyplaceny. Kelo a kol. (1996) upozorňuje na situaci v roce 1993, kdy obce v rozporu se zákonem namísto 70 % výnosů daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti obdržely pouze 60,5 %. Podobná situace, i když ne natolik významná, se opakovala i v dalších letech, jak ukazuje následující tabulka.

Tabulka 3 Podíl rozpočtů obcí na výnosu daně z příjmu fyzických osob – srovnání plán a skutečnost (%)

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Daň z příjmu fyzických osob – plán	70,00	29,92	22,53	23,60	20,70	18,77
Daň z příjmu fyzických osob – skutečnost	60,60	30,70	22,40	22,80	20,60	18,50

Zdroj: upraveno dle [1],[27]

V roce 1996 došlo k další změně tohoto systému, kdy 40 % výnosu daně z příjmů se dělilo podle bydliště poplatníka a 60 % podle počtu obyvatel obce s trvalým bydlištěm na jejím území, a přerozdělení daně tak bylo o něco spravedlivější. (Kelo, 1996, s. 20 – 21).

Mezi místní poplatky patřily z velké části ty poplatky, které jsou nyní zavedeny v kategorii místní daně, tedy např. poplatek za psa, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek za jaderné zařízení aj., ale také poplatek z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků, které byly stejně jako v ČR ke vstupu země do EU zrušeny na základě transpozic směrnice EU do platné legislativy. V zásadě se tedy jednalo o stejný typ místních poplatků, které v době společné federace byly pro Českou a Slovenskou republiku totožné a v případě ČR jsou stále převážně platné.

Tabulka 4 Příjmy z místních poplatků / daní (tis. EUR)

Druh	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ostatní poplatky / daně	27 684	28 547	29 177	30 904	31 634	38 605	34 030
Poplatek za komunální odpady a drobné stavební odpady	0	0	0	0	68 313	80 197	88 983
Celkem	27 916	28 779	29 377	31 169	100 113	118 801	123 013

Zdroj: [27], vlastní zpracování

Spolu se zavedením místního poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady byly celkové výnosy z poplatků výrazně navýšeny, ale z tabulky je patrné, že nárůst výběru

poplatků byl způsoben hlavně zavedením tohoto poplatku. Významněji se zvýšily také příjmy z poplatku za psa a za ubytovací kapacitu.

Celkové příjmy obcí v SR v letech 1993 – 2003 uvádí tabulka č. 5. Daňové i nedaňové příjmy rostly stabilním tempem, významnější rozdíly mezi jednotlivými roky způsobovaly zejména rozdílné výše grantů a transferů. Vzhledem k výše zmíněné nejistotě obcí při každoročním určování podílu na výnosech ze sdílených daní a k nejistotě přidělení grantů a transferů bylo pro obce obtížné plánovat hospodaření v delším časovém horizontu.

Tabulka 5 Příjmy obcí v SR v letech 1993 - 2003 (tis. EUR)

Rok	1993	podíl	1994	podíl	1995	podíl	1996	podíl
Příjmy obcí	695 944	100%	666 288	100%	738 100	100%	843 919	100%
Daňové	363 307	52%	317 875	48%	283 639	38%	337 353	40%
Nedaňové	199 147	29%	258 056	39%	297 600	40%	298 500	35%
Granty a transfery	100 173	14%	59 593	9%	49 608	7%	119 787	14%
Příjmy ze splácení úvěrů, půjček a prodeje účastí	-	-	1 341	0%	68 303	9%	3 114	0%
Přijaté úvěry	33 317	5%	29 423	4%	38 950	5%	85 166	10%
Rok	1997	podíl	1998	podíl	1999	podíl	2000	podíl
Příjmy obcí	955 504	100%	958 308	100%	907 588	100%	1 117 220	100%
Daňové	350 840	37%	378 411	39%	385 049	42%	424 857	38%
Nedaňové	341 725	36%	346 876	36%	302 828	33%	354 896	32%
Granty a transfery	166 843	17%	133 606	14%	130 319	14%	124 125	11%
Příjmy ze splácení úvěrů, půjček a prodeje účastí	5 374	1%	20 049	2%	141 871	16%	4 127	0%
Přijaté úvěry	90 722	9%	99 416	10%	89 391	10%	209 215	19%
Rok	2001	podíl	2002	podíl	2003	podíl		
Příjmy obcí	1 086 042	100%	1 908 307	100%	2 334 310	100%		
Daňové	464 459	43%	560 678	29%	590 799	25%		
Nedaňové	362 637	33%	393 830	21%	434 955	19%		
Granty a transfery	158 448	15%	761 101	40%	1 130 102	48%		
Příjmy ze splácení úvěrů, půjček a prodeje účastí	9 862	1%	16 722	1%	4 047	0%		
Přijaté úvěry	90 636	8%	175 975	9%	174 407	7%		

Zdroj: Upraveno dle [1], [52]

Dotace ze státního rozpočtu byly primárně určené na financování přenesené působnosti obcí, ale v souvislosti s přechodem rozsáhlé působnosti na obce v letech 2002 až 2004 byly poskytovány i na výkon samosprávné působnosti⁷³.

Od roku 2001, mimo jiné v souvislosti se schválením zákona o vyšších územních samosprávných celcích, byla struktura příjmů obcí upravena. Příjmem obce mohly být také účelová dotace z rozpočtu vyššího územního celku a prostředky v rámci systému horizontálního finančního vyrovnávání.

3.5.4.2 Příjmy krajů SR v letech 2001 – 2004

Financování vyšších územních samosprávných celků bylo upraveno zákonem o samosprávě vyšších územních celků⁷⁴ a stejně jako financování obcí zákonem o rozpočtových pravidlech⁷⁵ a zákonem o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky⁷⁶. Do roku 2005 kraje nezískávaly podíly na výnosech ze sdílených daní. Byly tedy závislé na grantech a transferech ze státního rozpočtu, na ostatních nedaňových příjmech a na přijatých úvěrech. Konkrétní částky uvádí následující tabulka:

Tabulka 6 Příjmy krajů v SR v letech 2002 – 2004 (EUR)⁷⁷

Rok	2002	2003		2004
Příjmy krajů	303 841 300	611 629 257		737 109 009
daňové příjmy	-	-	běžné příjmy	672 233 287
- nedaňové příjmy	12 752 838	32 138 319	- nedaňové příjmy	38 169 687
- granty a transfery	291 088 462	574 394 277	- granty a transfery	634 063 600
přijaté úvěry	0	5 096 661	kapitálové příjmy	58 935 803
			fin. operace - příjmy	5 939 919

Zdroj:[52]

Od roku 2004 jsou příjmy a výdaje krajů vykazovány v jiném členění – na běžný rozpočet, kapitálový rozpočet a na finanční operace.

Příjmy a výdaje krajů pochopitelně zpočátku nedosahovaly dnešní úrovně, prudce vzrostly v roce 2003 (i vzhledem k nárůstu kompetencí převzatých od státní správy) a od té doby vykazují relativně stabilní nárůst.

⁷³ Například v roce 2004 byly státem poskytovány dotace obcím na výkon samosprávné funkce pro obce do tisíce obyvatel, dotace na městskou veřejnou dopravu a dotace na výkon samosprávné funkce v oblasti školství.

⁷⁴ Zákon č. 302/2001 Zb.

⁷⁵ Zákon č. 303/1995 Zb.

⁷⁶ Zákon č. 416/2001 Zb.

⁷⁷ Hodnoty jsou přepočteny na EUR konverzním kurzem 1 EUR = 30,126 Sk.

3.5.4.3 Příjmy obcí a krajů SR od roku 2005

Financování obcí a krajů ve Slovenské republice prošlo s platností od 1. ledna 2005 reformou, jejíž podstatou bylo posílit daňové příjmy obcí a stanovit daňové příjmy vyšších územních celků tak, aby územní samosprávy získaly větší finanční samostatnost a byla posílena jejich odpovědnost přechodem od poskytování dotací těmto územním samosprávám ze státního rozpočtu k financování jejich kompetencí prostřednictvím daňových příjmů (Toth, 2006). Fiskální decentralizace navazovala na přechod kompetencí z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky v období od ledna 2002 do ledna 2004⁷⁸. Jejím cílem bylo vytvořit stabilní pravidla financování, která by byla transparentní a spravedlivá, a vylučovala subjektivnost při poskytování dotací.

Kompetence, které jsou obcemi a kraji vykonávány v rámci přenesené působnosti výkonu státní správy, jsou i nadále financovány dotacemi ze státního rozpočtu prostřednictvím příslušné rozpočtové kapitoly (Toth, 2006).

Základem reformy financování bylo přijetí tří zákonů: zákon č. 564/2004 Zb., o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávě, zákon č. 582/2004 Zb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady a zákon č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy.

Příjmy obcí dle těchto zákonů jsou:

- Daňové příjmy
 - Místní daně
 - Podíl na dani z příjmů fyzických osob
- Nedaňové příjmy
- Transfery ze státního rozpočtu
- Přenesený výkon státní správy financovaný ze státního rozpočtu
- Ostatní transfery ze státního rozpočtu⁷⁹

*Místními daněmi*⁸⁰ v současnosti jsou daň z nemovitosti, daň ze psa, daň za užívání veřejného prostranství, daň za ubytování, daň za prodejní automaty, daň za nevýherní hrací přístroje, daň za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města a daň za jaderné zařízení. Obce také využívají místní poplatek za komunální odpad a drobné stavební odpady.

⁷⁸ Dle zákona č. 416/2001 Zb., o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky, viz kapitolu 3.4.2.

⁷⁹ Konkrétní částky příjmů a výdajů obcí jsou uvedeny v příloze I.

⁸⁰ Pojem „místní daně“ byl do legislativy zaveden až v rámci nového systému financování územní samosprávy.

Jak zmiňuje Klimovský (2013), problémem místních daní je nízká daňová kapacita zejména malých obcí, které nedokáží takto určené místní daně efektivně využívat, a ty pak slouží převážně ke krytí základního chodu samosprávné obce a nikoliv k zajišťování samostatné působnosti obce jako takové.

Nižňanský (2009, s. 9) připomíná, že výraznou změnou od roku 2005 je také stanovování sazeb místních daní a určování výjimek. Do roku 2004 byly sazby dány celostátním zákonem a obce je mohly upravit pouze v rámci stanovených limitů. V roce 2005 se snížil počet místních daní a byly zrušeny maximální limity, v roce 2006 byly zavedeny vazby mezi maximální a minimální možnou sazbou. Horní sazba tak není určena přímo, ale ve vztahu k nejnižší sazbě u daně z pozemků, resp. u daně ze staveb. Další výraznou změnou je fakultativní určení místních daní – záleží tak na obci jestli konkrétní daň na svém území zavede.

Jedinou sdílenou daní je nyní *daň z příjmů fyzických osob*. Procentní podíl na této dani pro obce byl až do roku 2011 na úrovni roku 2005, kdy byl stanoven ve výši 70,3 %. V souvislosti s nutnými úsporami v době recese bylo toto procento obcím sníženo na 65,4 % v roce 2012 a 2013. Od roku 2014 je postupně zvyšováno (67 % v roce 2014, 68,5 % v roce 2015), ale obce nejsou s tímto stavem spokojeny a požadují urychlené navýšení tohoto podílu na původní úroveň 70,3 %. To bylo vládou SR přislíbeno nejpozději do 1. Ledna 2016, nicméně příslušné novelizace zákonů zatím nebyly přijaty (Podiel na dani pre samosprávy, 2015).

Následující tabulka ukazuje navýšení podílu obcí na výnosu z daně z příjmu fyzických osob v roce 2005.

Tabulka 7 Výnos daně z příjmu fyzických osob pro obce v letech 2002 – 2008 (tis. EUR)

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Daň z příjmu fyzických osob obcím	242 216	259 012	280 920	936 168	1 001 593	1 068 180	1 280 987
Skutečný % podíl na výnosu z daně	22,9%	22,4%	27,7%	70,3%	72,7%	69,1%	70,1%

Zdroj: [26]

Novým způsobem přerozdělování výnosů z daně z příjmů fyzických osob je dle nařízení vlády⁸¹ vazba na 4 kritéria: počet obyvatel vážený nadmořskou výškou obce (23 %), počet obyvatel vážený velikostním koeficientem (32 %; existuje pět velikostních kategorií a zvláštní

⁸¹ Nařízení č. 668/2004 Zb. o rozdělování výnosu daně z příjmů územní samosprávě

koeficienty jsou vymezeny pro Bratislavu a Košice), počet dětí ve školních zařízeních, které zřizuje obec (40 %), počet obyvatel nad 62 let (5 %) (Nižňanský, 2005).

Po roce 2004 se také přestala využívat *dotace* na výkon samosprávných funkcí a dotace na veřejnou městskou dopravu, přičemž hlavním důvodem této změny bylo, že obce již mají dostatek vlastních příjmů na financování samostatné působnosti a mohou také aktivně využívat místních daní a poplatků (Klimovský, 2013).

Příjmy obcí na Slovensku vykazuje tabulka č. 8. Je zde znatelný pokles daňových příjmů v roce 2010 způsobený hospodářským poklesem od roku 2008. To je důsledkem vazby daňových příjmů pouze na místní daně a na podíl na dani z příjmů fyzických osob, oproti situaci v ČR, kdy jsou daňové příjmy vázány na více typů daní, a výpadek jedné z nich nezpůsobí tak velký propad jako v případě příjmů obcí v SR. Obcím sice byly mírně navýšeny granty a transfery ze státního rozpočtu, nicméně celkové příjmy obcí významně poklesly a obce byly nuceny využívat ve zvýšené míře návratného financování. Situace se začala pomalu urovnávat v průběhu následujících let.

Tabulka 8 Příjmy obcí v SR v letech 2005 – 2014 (tis. EUR)

Rok	2005	podíl	2006	podíl	2007	podíl	2008	podíl	2009	podíl
Příjmy obcí	2 530 071	100%	2 835 085	100%	3 299 964	100%	3 198 891	100%	3 758 334	100%
Běžné příjmy	1 848 183	73%	2 115 565	75%	2 316 761	70%	2 476 997	77%	2 806 428	75%
- daňové	655 149	26%	1 210 024	43%	1 354 106	41%	1 442 083	45%	1 620 306	43%
- nedaňové	253 559	10%	272 992	10%	286 418	9%	327 614	10%	314 246	8%
- granty a transfery	939 475	37%	632 549	22%	676 236	20%	707 299	22%	871 877	23%
Kapitálové příjmy	379 513	15%	306 292	11%	540 862	16%	305 772	10%	376 236	10%
Fin. operace - příjmy	302 375	12%	413 228	15%	442 341	13%	416 122	13%	575 670	15%
Rok	2010	podíl	2011	podíl	2012	podíl	2013	podíl	2014	podíl
Příjmy obcí	4 015 663	100%	3 998 578	100%	3 697 755	100%	3 863 249	100%	4 029 110	100%
Běžné příjmy	2 664 385	66%	2 824 741	71%	2 880 252	78%	3 185 922	82%	3 288 466	82%
- daňové	1 421 927	35%	1 618 979	40%	1 674 254	45%	1 721 501	45%	1 797 688	45%
- nedaňové	327 185	8%	338 881	8%	347 060	9%	543 002	14%	542 407	13%
- granty a transfery	915 273	23%	866 881	22%	858 938	23%	921 419	24%	948 371	24%
Kapitálové příjmy	622 648	16%	659 333	16%	518 949	14%	415 964	11%	342 176	8%
Fin. operace - příjmy	728 630	18%	514 504	13%	298 554	8%	261 363	7%	398 467	10%

Zdroj: Upraveno dle [52]

Příjmy krajů v současnosti jsou:

- Daňové příjmy
 - Místní daň
 - Podíl na dani z příjmů fyzických osob
 - Horizontální vyrovnávání

- Nedaňové příjmy
- Přenesený výkon státní správy financovaný ze státního rozpočtu
- Ostatní transfery ze státního rozpočtu

V případě krajů sice nebylo snížení podílu na výnosu z daně z příjmů fyzických osob tak výrazné (o 1,6 procentního bodu), ale až do roku 2014 zůstávalo na stejné úrovni 21,9 %. Výrazná změna proběhla v roce 2015, kdy bylo navýšeno dokonce na 29,2 %.

Stejně jako v případě obcí jsou nařízením vlády stanovena kritéria pro přepočtení výnosů z podílů na dani z příjmů fyzických osob. Jsou jimi: počet obyvatel (14 %), počet obyvatel ve věku 15 – 18 let (16 %), délka cest II. a III. třídy (20 %), rozloha (9 %), obrácená hustota obyvatel (10 %) počet obyvatel nad 62 let (31 %) (Nižňanský, 2005).

V následující tabulce jsou uvedeny příjmy krajů v SR v letech 2005 – 2014⁸². Je zde znatelný pokles daňových příjmů v roce 2010 stejně jako v případě obcí (a jeho mírná kompenzace formou grantů a transferů ze státního rozpočtu).

Tabulka 9 Příjmy krajů v SR v letech 2005 - 2014 (tis. EUR)⁸³

Rok	2005	podíl	2006	podíl	2007	podíl	2008	podíl	2009	podíl
Příjmy krajů	815 030	100%	903 064	100%	1 036 108	100%	1 195 200	100%	1 178 786	100%
Běžné příjmy	751 178	92%	839 787	93%	899 074	87%	949 442	79%	1 010 653	86%
- daňové	388 232	48%	437 454	48%	477 697	46%	508 355	43%	529 297	45%
- nedaňové	42 247	5%	49 130	5%	56 055	5%	61 286	5%	60 257	5%
- granty a transfery	320 700	39%	353 204	39%	365 322	35%	379 802	32%	421 099	36%
Kapitálové příjmy	35 164	4%	17 910	2%	21 403	2%	46 073	4%	144 324	12%
Fin. operace – příjmy	28 688	4%	45 367	5%	115 631	11%	199 685	17%	23 809	2%
Rok	2010	podíl	2011	podíl	2012	podíl	2013	podíl	2014	podíl
Příjmy krajů	1 123 051	100%	1 315 251	100%	1 185 251	100%	1 252 060	100%	1 356 422	100%
Běžné příjmy	961 732	86%	1 016 729	77%	1 019 186	86%	1 108 716	89%	1 144 069	84%
- daňové	451 432	40%	523 985	40%	535 727	45%	551 061	44%	577 830	43%
- nedaňové	65 190	6%	71 902	5%	72 972	6%	133 384	11%	128 271	9%
- granty a transfery	445 110	40%	420 843	32%	410 487	35%	424 271	34%	437 968	32%
Kapitálové příjmy	93 503	8%	226 496	17%	84 366	7%	75 099	6%	157 429	12%
Fin. operace – příjmy	67 816	6%	72 025	5%	81 698	7%	68 245	5%	54 924	4%

Zdroj: Upraveno dle [52]

3.5.5 Majetek obcí a krajů ve Slovenské republice

Na Slovensku byl podobně jako v ČR přijat zákon o přechodu majetku z vlastnictví státu do vlastnictví obcí č. 138/1991 Zb., o majetku obcí. Zároveň tento zákon stanovil základní pravidla pro hospodaření obcí s majetkem. Převody majetku probíhaly podle územního

⁸² Konkrétní částky příjmů a výdajů krajů jsou uvedeny v příloze I.

⁸³ Částky jsou přepočteny konverzním kurzem 1 EUR = 30,126 Sk.

principu (viz kapitolu 0). V zásadě se podobně jako v ČR jednalo o nemovitosti, které měly ve vlastnictví národní výbory, tzv. historický majetek obce (nemovitosti a půda znárodněné v roce 1949), nemovitosti institucí, ke kterým přešla na obec zřizovací funkce, komplexní bytová výstavba atd.

V průběhu privatizace na obce přecházel další majetek. V rámci velké privatizace přešel do vlastnictví obcí v průběhu roku 1993 majetek v celkové hodnotě 886 mil. Sk. Šlo hlavně o budovy jeslí, školek, podnikové byty a ubytovny apod. (Kelo, 1996, s. 24). Kromě toho, pokud se opakovaně nepodařilo jinou nemovitost zprivatizovat standardní cestou, přešla do majetku obce. Zpravidla nebyla zprivatizovaná z důvodu velmi špatného technického stavu, obce neměly finanční prostředky na její opravu a údržbu a často se jí zbavovaly prodejem za symbolickou cenu, např. 1 Sk (Papcunová, Balážová, 2006, s. 18).

K dalším přesunům majetku došlo v souvislosti s procesem decentralizace veřejné správy v roce 2001, kdy na obce a kraje byly přesunuty mnohé kompetence ze státní správy. K zajištění jejich výkonu bylo potřeba zajistit i odpovídající materiální prostředky. Obce a kraje byly povinné zachovat účelové určení takto převedeného majetku, ale změnou zákona v roce 2004 tato povinnost končí a obec může rozhodnout o změně účelového využití tohoto majetku (tzn. i jeho prodeji apod.).

Obdobně jako v ČR, spolu s ustanovením samosprávných krajů bylo nutné těmto krajům vyčlenit majetek, se kterým by mohly samostatně hospodařit. Částečně se tak stalo na základě zákona č. 446/2001 Zb., o majetku vyšších územních celků, který ovšem řeší pouze přechod majetku státu na samosprávu v souvislosti s přechodem zřizovatelských působností, ale netýká se převodu majetku na VÚC všeobecně. Jedná se zejména o majetek v oblasti sociálních služeb, zdravotnictví a školství, a to včetně závazků. Je zde ovšem stanoveno i jaké závazky na kraje nepřecházejí, a nejsou tak zatěžováni dříve vzniklými dluhy. Kromě jiného také stejně jako v ČR je stanovena povinnost zachovat účelové určení převedeného majetku.

3.5.6 Zadluženost obcí a krajů ve Slovenské republice

Meze pro zadluženost obcí a krajů jsou definovány v zákoně o rozpočtových pravidlech územní samosprávy⁸⁴. Ten stanoví, že obec a vyšší územní celek mohou využít návratného financování pouze, pokud dluh obce nebo VÚC nepřekročí 60 % skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku, a pokud součet ročních splátek dluhu (dluhová služba)

⁸⁴ Zákon č. 583/2000 Zb.

nepřekročí 25 % skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku. Tyto meze jsou určeny v návaznosti na Maastrichtská kritéria, jejichž plněním je Slovensko zavázáno.

Dále zákon stanovuje, že pokud celková výše závazků po lhůtě splatnosti přesáhne 15 % skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku a obec nesplatila uznaný závazek do 60 dní po lhůtě splatnosti, je nucena tuto skutečnost oznámit ministerstvu financí a vypracovat návrh na zavedení ozdravného režimu. Ozdravný režim trvá nejméně 90 dní, a pokud nedojde ke zlepšení situace, ministerstvo financí může na obec uvalit nucenou správu. Během nucené správy se obec nesmí dále zadlužovat, musí plnit harmonogram splácení závazků a schválit krizový rozpočet.

Dále od 1. ledna 2015 vstoupila v účinnost část novely ústavního zákona⁸⁵ o rozpočtové odpovědnosti, která říká, že pokud celková suma dluhu obce nebo VÚC dosáhne 60 % a více ze skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku, obec nebo VÚC jsou povinni zaplatit pokutu ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dluhu a touto stanovenou hranicí dluhu.

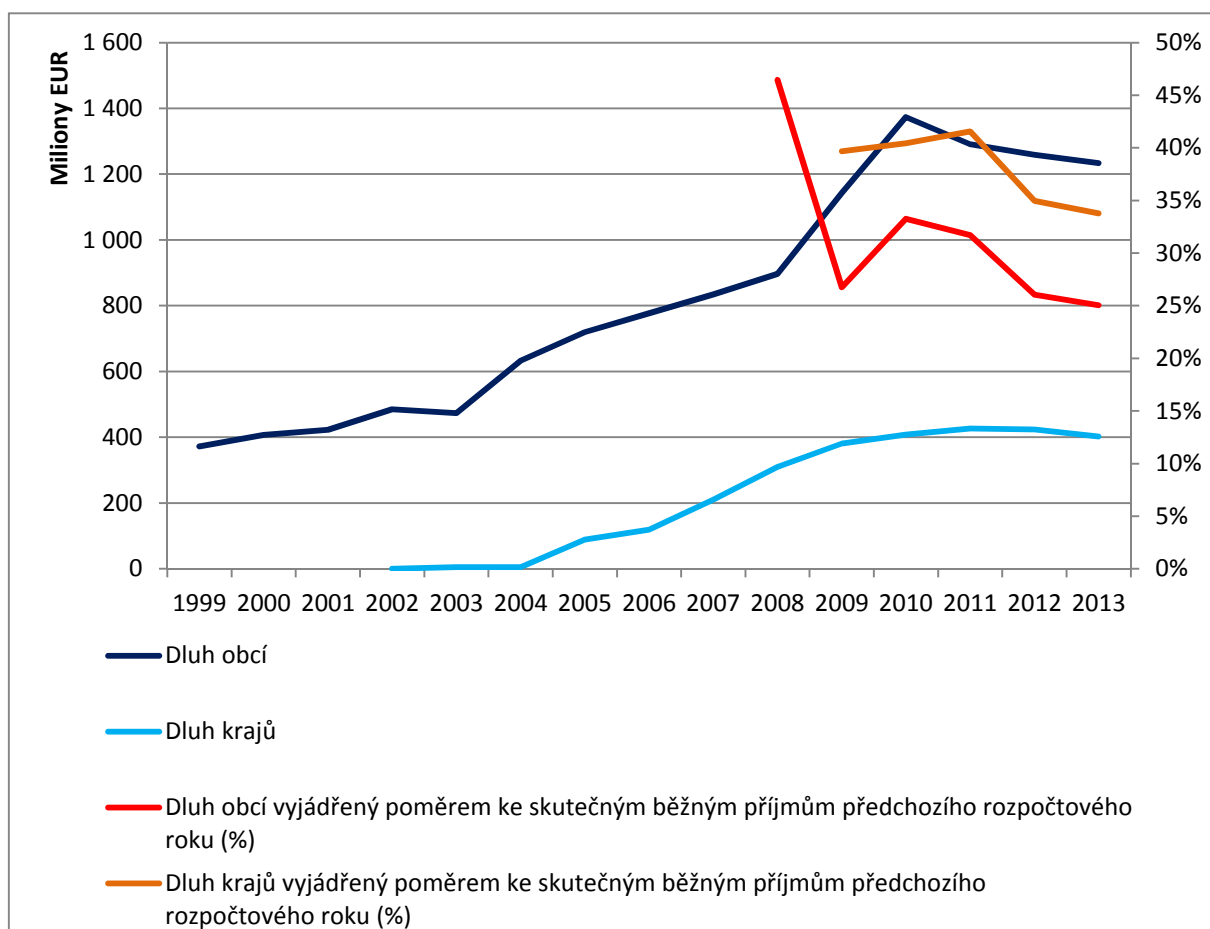
Problémem při sledování zadluženosti obcí a VÚC je nedostatek relevantních dat, dle kterých by bylo možno přesně stanovit úroveň zadluženosti územní samosprávy, a také změna metodiky pro výpočet zadluženosti od roku 2012. Vykazování zadlužeností územní samosprávy není dlouhodobě jednotně zveřejňováno a pro získání těchto údajů je nutné se obrátit na Ministerstvo financí SR a na starosty a primátory obcí a VÚC pro doplnění a potvrzení údajů. Touto činností se převážně zabývají nevládní neziskové organizace, jejichž primárním cílem je sledovat finanční stabilitu územních samospráv⁸⁶.

Graf č. 10 zobrazuje, že v současnosti se obcím i krajům daří v průměru snižovat tento podílový ukazatel. Stejně tak je znatelné nejen na celkové výši dluhu (zejména obcí), ale také na tomto ukazateli, že zejména obce byly výrazně zasaženy výpadkem daňových příjmů v roce 2009 (s dopadem na rok 2010) v souvislosti s hospodářským poklesem v roce 2008 a 2009. Tato situace mimo jiné rozpoutala další debatu mezi představiteli územních samospráv a vládou o vhodnosti současného systému rozdělování výnosu daní, kdy podíl na výnosu daní z příjmu fyzických osob je jedinou sdílenou daní, která navíc tvoří základ financování územních samospráv, a pokles výnosu této daně se automaticky projeví i v rozpočtech územních samospráv. Jednou ze zmiňovaných možností je znovuzavedení

⁸⁵ Ústavní zákon č. 493/2011 Zb., o rozpočtové odpovědnosti

⁸⁶ Nejznámější a nejvyužívanější nevládní neziskovou organizací je INEKO – Institut pro ekonomické a sociální reformy (INEKO, 2015).

daňového mixu, kdy by kromě jedné sdílené daně mohly být zavedeny další, např. podíl na výnosu daně z přidané hodnoty tak, jak je tomu v České republice (Mazúrová, Kollár, 2014, s. 43 – 44).



Obrázek 10 Zadluženost obcí a krajů SR⁸⁷ v letech 1999 - 2013

Zdroj: [14] , [52], vlastní zpracování

3.5.7 Dotace z Evropské Unie

Po vstupu České republiky a Slovenské republiky do Evropské unie k 1. květnu 2004 se obě země začaly podílet na společných politikách EU včetně hospodářské politiky a politiky sociální soudržnosti. Také subjekty územní samosprávy dostaly možnost žádat o čerpání z finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondů soudržnosti (Provazníková, 2009, s. 158). Od roku 2004 do dneška byla stanovena tři programová období: Programové období 2000 (2004)⁸⁸ – 2006, Programové období 2007 – 2013 a Programové období 2014 – 2020. V mezích těchto programových období jsou Evropskou komisí určeny cíle, prostřednictvím

⁸⁷ Hodnoty před rokem 2009 jsou přepočteny na EUR konverzním kurzem 1 EUR = 30,126 Sk.

⁸⁸ Pro ČR a SR platí tzv. zkrácené období 2004 – 2006.

kterých je regionální a strukturální politika realizována, a pro jejich faktické naplnění byly vytvořeny strukturální fondy a Kohezní fond.

Územní samospráva se do těchto programů může zapojit, dle jejich zaměření samozřejmě v některých případech více, v některých méně. V rámci svojí působnosti využívá zejména regionální operační programy (integrovány regionální operační program).

3.5.7.1 Programové období 2000 (2004) – 2006

Pro toto programové období byly vytyčeny tři cíle – Cíl 1 Podpora rozvoje zaostávajících regionů, Cíl 2 Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací a Cíl 3 – Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání.

Následující tabulky ukazují čerpání z fondů EU v tomto programovém období

Tabulka 10 Přehled čerpání v programovém období 2004-2006 v ČR (tis. EUR)

Programové období 2004 - 2006			
Fond	Závazek	Čerpání	%
Strukturální fondy	1 692 594 657	1 684 759 313	99,54

Zdroj: [9]

Tabulka 11 Přehled čerpání v programovém období 2004 - 2006 v SR (EUR)

Programové období 2004 - 2006			
Fond	Závazek	Čerpání	%
Strukturální fondy	1 169 156 967	1 164 053 170	99,56
ISPA (Kohezní fond)	361 525 595	357 270 919	98,82
Kohezní fond	405 036 922	405 035 722	100,00
Celkem	1 935 719 484	1 926 359 811	99,52

Zdroj: [49]

V čerpání finančních prostředků byly tedy obě země velmi úspěšné. Ve srovnání se zeměmi jako je Francie nebo Rakousko se ČR i SR podařilo i přes zkrácené období vyčerpat téměř všechny vyhrazené prostředky.

3.5.7.2 Programové období 2007 – 2013

Toto programové období ještě nelze plně zhodnotit, protože vzhledem k pravidlu n+2 / n+3⁸⁹ zatím neuplynula lhůta pro řádné prokázání a vyčerpání prostředků poskytnutých schváleným projektům.

⁸⁹ Pravidlo n+3 / n+2 je považováno za administrativní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z fondů EU. Podle tohoto pravidla musí být alokace podpory pro n-tý rok vyčerpána v následujících třech / dvou kalendářních letech. Pro alokace roku 2008, 2009 a 2010 platí pravidlo n+3. Na alokace roku 2011 a 2012 se vztahuje pravidlo n+2 (Stav pravidla N+3/N+2, 2012).

Cíle pro toto období byly vytyčeny opět tři: Cíl 1 Konvergence, Cíl 2 Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a Cíl 3 Evropská územní spolupráce.

V případě Slovenské republiky bylo k 30. dubnu 2015 čerpání následující:

Tabulka 12 Přehled čerpání v programovém období 2007 – 2013 v SR (EUR)

Programové období 2007 – 2013			
Cíl	Závazek	Čerpání	%
Cíl 1 a 2	11 482 758 666	7 778 016 073	67,74
Cíl 3	122 046 847	94 110 655	77,11
Celkem	11 604 805 513	7 872 126 728	65,78

Zdroj: [6]

Vzhledem k čerpání na úrovni pouhých cca 66 % závazků je vysoce pravděpodobné, že Slovensko nebude schopno naplno vyčerpat vyčleněné finanční prostředky. Slovenská vláda v čele s Robertem Ficem kritizovala za stav čerpání územní samosprávy. Konzervativní institut M. R. Štefánika dokládá studii, která ukazuje, že územní samospráva se na přidělených prostředcích podílí 24,5 % a státní správa 53,9 %, přičemž čerpání těchto prostředků je aktuálně ve výši 60,9 %, respektive 57,8 %. Státní správě i územní samosprávě se tedy nedaří čerpat finanční prostředky z těchto fondů ve stejné úrovni (Sloboda, 2015).

V případě České republiky bylo k 31. březnu 2015 čerpání následující:

Tabulka 13 Přehled čerpání v programovém období 2007 – 2013 v ČR (EUR)

Programové období 2007 – 2013			
Cíl	Závazek	Čerpání	%
Cíl 1 a 2	24 992 018 182	18 662 083 636	74,67
Cíl 3	635 300 000	518 600 000	81,63
Celkem	25 627 318 182	19 180 683 636	74,84

Zdroj: [9]

Také v případě ČR je čerpání fondů nedostatečné, a existuje oprávněná obava, zda se podaří zbylá část finančních prostředků do konce roku 2015 vyčerpat.

3.5.7.3 Programové období 2014 - 2020

V novém programovém období 2014 – 2020 došlo ke snížení počtu cílů na dva: Investice pro růst a zaměstnanost a Evropská územní spolupráce. Dále byl v ČR snížen počet tematických operačních programů, a regionální operační programy byly sloučeny do Integrovaného regionálního operačního programu. Ten je tedy nyní hlavním programem, ze kterého územní samosprávy čerpají, a konkrétní alokované částky uvádí následující tabulka.

Tabulka 14 Přehled alokovaných prostředků v ČR a SR v programovém období 2014 - 2020 (mld. EUR)

Programové období 2014 - 2020			
	Celkové alokované prostředky	Integrovaný regionální operační program	podíl
Česká republika	23,83	4,63	19%
Slovenská republika	15,55	1,75	11%

Zdroj: [38], [31]

Nově je kladen větší důraz na využívání finančních nástrojů než na poskytování dotací. To zvyšuje zodpovědnost územních samosprávných celků, které budou nuceny lépe plánovat využitelnost dotovaných projektů, a v mnoha případech také zvažovat jejich možnou návratnost. Dosud byly časté problémy obcí se zadlužováním se kvůli připravovaným projektům, kdy část prostředků na projekt hradily ze svých příjmů, a navíc v případě neúspěchu realizace projektu byly nuceny vracet i poskytnuté dotace. Větším využíváním finančních nástrojů je zamýšlen tlak na lepší připravenost projektů a na realizaci pouze těch projektů, které jsou skutečně potřebné.

Vzhledem ke zpoždění předložení operačních programů Českou republikou, a tím i jejich pozdní schválení Evropskou komisí, dojde k zahájení čerpání finančních prostředků až v průběhu roku 2015.

4 ZHODNOCENÍ VÝVOJE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKÉ REPUBLIKY

Česká i Slovenská republika ještě před svým osamostatněním učinily důležité kroky k decentralizaci a samostatnosti územní samosprávy. Po vzniku oddělených států se procesy reformem a samotný vývoj územních samospráv ubíraly v zásadě podobným směrem. I když v mnoha ohledech je situace zemí rozdílná, je poznat, že země tvořily dlouhá desetiletí společný stát a tato kulturní a tradiční podobnost se prolíná i do současného vývoje.

4.1 Postavení, územní změny, orgány a kompetence územní samosprávy

Spolu se vznikem České a Slovenské federativní republiky byl nastartován proces reformy veřejné správy. Byly zrušeny národní výbory a zavedena samospráva obcí, což je považováno za první etapu těchto reformem. Dále už oba státy postupovaly po vlastní ose. V ČR byly vyšší územní samosprávné celky zakotveny v ústavě, nicméně k jejich zřízení došlo až ke konci roku 2000. V rámci druhé etapy byly zrušeny okresní úřady a jejich agenda byla převedena na obce s rozšířenou působností a na kraje v rámci výkonu přenesené působnosti. Veřejná správa tedy představuje tzv. smíšený model.

Na Slovensku byl postup reformem o něco složitější. Slovensko se vydalo cestou organizačního oddělení státní správy a samosprávy. Hned na počátku byly zrušeny kraje a zřízeny okresní a obvodní úřady pro výkon státní správy. Kraje byly znovu zavedeny v roce 1996, ale pouze jako administrativní jednotka, a jako samosprávný celek až v roce 2001. Dále se stejně jako v ČR připravovalo zrušení okresních úřadů a v roce 2002 a 2003 došlo k rozsáhlému přenosu působností na samosprávné obce a kraje, a okresní úřady byly zrušeny na začátku roku 2004. Byly zřízeny obvodní úřady, v roce 2013 byly zrušeny a zřízeny opět okresní úřady jako místní orgány státní správy. Model oddělení státní správy a samosprávy tak rozhodně nebyl striktní, tak jak se na počátku uvažovalo. Vývoj na Slovensku má tendenci se přibližovat smíšenému systému platnému v ČR. Stále zde probíhají diskuze o změně, protože zejména malé obce mají potíže s plněním působností jím svěřeným v odpovídajícím rozsahu a kvalitě.

V případě orgánů obcí a krajů země nevykazují přílišné rozdíly, až na postavení starosty obce a hejtmana kraje v ČR a starosty obce a předsedy kraje (župana) v SR. Starosta a hejtman v ČR nemá k dispozici takový rozsah pravomocí jako starosta a předseda kraje v SR. Zastupuje obec nebo kraj navenek, ale nemá povahu statutárního orgánu. Zato předseda

kraje nejen zastupuje kraj navenek, ale je také statutárním orgánem v majetkově právních a pracovně právních vztazích. Starosta obce je nejen statutárním orgánem, ale také nejvyšším výkonným a správním orgánem obce, za správní rozhodnutí osobně výlučně odpovídá. Dále předseda kraje i starosta jsou v SR voleni v přímých volbách, zatímco v ČR jsou voleni z řad zastupitelstva. Starosta a hejtman tak nemají silný politický mandát a nejsou pod jasnou kontrolou veřejnosti – obyvatel obce a kraje. Na druhou stranu systém uplatňovaný na Slovensku vyžaduje větší odbornou způsobilost a kompetence starosty a předsedy kraje, což může být zejména v případě malých obcí při nedostatku kandidátů značným problémem. Dále tento systém vyžaduje větší politickou aktivitu obyvatel.

Co se týče působnosti územní samosprávy, její změny v ČR přišly spolu se zřízením samosprávných krajů a se zrušením okresních úřadů (v tomto případě se ale jednalo o přenesenou působnost). Samostatnou působností obce je zejména správa záležitostí v zájmu obce, které nepřísluší krajům ani státní správě, tedy hospodaření obce, rozvoj obce, zřízení obecní policie a příspěvkových organizací obce, zřizování předškolních zařízení a základních škol, ochrana veřejného zdraví a připravenost na mimořádné události aj. Samostatná působnost obce se tedy nijak významně neměnila. Kraje pak v samostatné působnosti podobně jako obce pečují o zájmy kraje, hospodaří s vlastními prostředky, zřizují příspěvkové organizace aj., dále pak zřizují středoškolská a výchovná zařízení, zařízení zdravotnické péče atd. Samostatná působnost obcí a krajů v SR byla původně omezenější než v ČR, kde byla stanovena nejen ústavou a zákonem o obecním zřízení, ale také zvláštními zákony. V roce 2002 a 2003 ale na obce a kraje SR přešly některé působnosti ze zrušených okresních úřadů a působnost obcí a krajů se velmi výrazně rozšířila. S tím souviselo i výrazné navýšení finančních prostředků ze státního rozpočtu formou grantů a transferů.

Administrativní členění ČR na 7 krajů z roku 1960 zůstalo zachováno až do roku 2000, kdy bylo na území ČR vytvořeno krajů 14. Nové územní členění neodpovídá původnímu uspořádání státní správy, a tak např. územní správní úřady neexistují ve všech centrech samosprávných krajů, i když se situace postupně lepší. Také regionální uspořádání EU není v souladu s tímto uspořádáním, a tak některé kraje jsou paradoxně NUTS 2 a NUTS 3 současně.

Ani na Slovensku neproběhlo znovuzřízení území krajů bez problémů. Byla ustanovena existence 8 krajů, přičemž ale schválená Koncepce decentralizace a modernizace veřejné správy uvádí za nejvhodnější počet krajů dokonce 16 z důvodu omezení relativní autonomie

územní samosprávy, dostupnosti center územněsprávních jednotek a respektování přirozených center osídlení.

Z tohoto úhlu pohledu se tedy jeví vhodnější uspořádání krajských územních jednotek v ČR, nicméně vzhledem k větší rozloze území ČR není tento rozdíl v počtu krajů tak markantní a lze předpokládat, že pokud by byla vytvořena podobná Koncepce decentralizace i na ČR, jako vhodný počet krajů by bylo stanoveno ještě vyšší číslo.

4.2 Financování obcí a krajů, jejich zadluženost a čerpání dotací z EU

Financování obcí se v ČR a SR od vzniku samostatných států vyvíjelo odlišně. Zatímco v ČR měly obce zákonem stanoveny daňové a ostatní příjmy na relativně pevném základě pomocí zákona o rozpočtovém určení daní, na Slovensku tomu tak až do konce roku 2004 nebylo. Územní samospráva byla odkázána na každoroční schvalování zákona o státním rozpočtu, kde jí byly stanoveny příjmy a podíly na výnosech daní, a neměla tak dopředu garantovaný příjem, se kterým by mohla hospodařit. S tím souviselo také každoroční vyjednávání vlády a zástupců místní samosprávy o výši těchto podílů. Příjem, který mohly alespoň částečně ovlivňovat, tak byly pouze místní poplatky.

Od roku 2005 získaly obce a kraje v SR novým zákonem o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávě, zákonem o místních daních a zákonem o rozpočtových pravidlech územní samosprávy stabilnější určení svých daňových příjmů, které jsou nyní postaveny zejména na podílu na dani z příjmů fyzických osob a na místních daních, které byly dříve převážně klasifikovány jako místní poplatky. Obce si samy určí, zda je zavedou a případně s jakou sazbou. V ČR převažují místní poplatky, které mají ovšem povahu místních daní. Jsou ale limitovány zákonem, který určuje jejich minimální a maximální sazbu, nicméně mají stejně jako místní daně v SR fakultativní povahu.

V ČR jsou určeny tzv. výlučné daně, jejichž celý výnos připadá obcím a krajům, a tzv. sdílené daně, jejichž výnos je různými poměry rozdělován mezi územní samosprávu a státní rozpočet. K rozdělení výnosu daně mezi obce byla v obou státech vytvořena speciální kritéria. V SR jsou kritéria pro rozdělení výnosu daně z příjmů fyzických osob mezi obce určena více faktory, vcelku neobvykle také nadmořskou výškou obce z důvodu vyšší energetické náročnosti budov ve vyšších polohách, dále dle počtu žáků školských zařízení v působnosti obce, dle počtu obyvatel s trvalým pobytem na území obce přepočteném koeficientem velikosti obce a dle počtu obyvatel obce nad 60 let. V ČR bylo dlouho rozdělení daní určeno hlavně počtem obyvatel obce bez dalších upřesňujících faktorů. Nyní je rozdělení daní určeno

zejména dle násobku postupných přechodů tak, aby nebyly skokové rozdíly v daňových příjmech obcí dle jejich velikosti a nebyly tak znevýhodňovány obce tzv. těsně pod limitem, a došlo tak k určitému narovnání situace. Dalšími kritérii je prostý počet obyvatel obce, velikost území obce a počet žáků škol zřizovaných obcemi.

Obě země tedy mají nízké daňové pravomoci. Neúčelové dotace jsou využívány v minimální míře a daňové příjmy jsou určeny převážně sdílenými daněmi. Proces decentralizace financování územních samospráv tak stále ještě není ukončen.

Období hospodářského poklesu po roce 2008 se na příjmech obcí podepsalo rozdílným způsobem. V případě ČR obce nezaznamenaly takový pokles v daňových příjmech, protože nejsou vázány pouze na jednu sdílenou daň – daň z příjmu fyzických osob – tak, jako tomu je na Slovensku, a výpadek výnosu jedné daně obcím v ČR nezpůsobuje takové problémy. Navíc byl pokles v daňových příjmech částečně kompenzován dotacemi ze státního rozpočtu (zejména v roce 2010), a obce tak nebyly nuceny přistoupit k úvěrovému financování v takovém rozsahu, jako tomu bylo v SR. V případě krajů se i vzhledem k růstu běžných výdajů navýšil podíl prostředků z úvěrů, a jejich zadluženost vzrostla. V SR obce a kraje získaly větší přiděl dotací ze státního rozpočtu než v ostatních letech, nicméně jak je vidět i na vývoji jejich zadluženosti, výpadek v příjmech byly nuceny kompenzovat také návratným financováním. Prudce zvýšenou zadluženost se jim ovšem daří v posledních letech postupně snižovat.

K tomu jim napomáhá také kontrola zadluženosti obcí a krajů na Slovensku zákonem o rozpočtových pravidlech územní samosprávy. Ukládá pravidlo, že obce nebo kraj nesmí využít návratného financování, pokud jejich dluh překračuje 60 % skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku, a další pravidla. Může jim být také nařízen ozdravný režim pod dohledem Ministerstva financí. V České republice dosud podobný zákon přijat nebyl, i když jeho návrh byl schválen vládou a nyní čeká na schválení Poslaneckou sněmovnou. Předpokládají se v něm podobná dluhová omezení jako ve slovenském zákoně, ale vzhledem k tomu, že v dané věci není politický konsensus, není jisté, zda vůbec, a v jaké finální podobě bude zákon přijat. V ČR vykazují velký podíl na zadluženosti zejména velká města (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň), jejichž podíl na celkové zadluženosti obcí je dokonce 51 %.

Co se týče čerpání finančních prostředků z EU, v období 2004 – 2006 byly obě země stejně úspěšné, a podařilo se jim vyčerpat téměř 100 % vyhrazených finančních prostředků.

V následujícím programovém období 2007 – 2013 se již ČR i SR potýkají s velkými problémy s čerpáním. Ve čtvrtině roku 2015 bylo čerpání v případě SR na pouhých 66 %, v případě ČR je situace jen o málo lepší, její čerpání bylo 75 %. Existuje tedy reálný předpoklad, že ani jedna země nedokáže všechny finanční prostředky vyčerpat včas.

ZÁVĚR

Územní samospráva tvoří jednu ze základních složek demokratického systému. Před rokem 1989 byla potlačena na úroveň národních výborů, ať již obecních či krajských, které ale byly stejně jako ostatní složky veřejné správy pod přímým vlivem státu a o samostatnosti a nezávislosti zde nemohla být řeč. Po roce 1989 proběhly první pokusy o nápravu situace. Národní výbory byly zrušeny, a co nejdříve to bylo možné, byly obnoveny obce jako základní jednotky územní samosprávy. V nově přijaté ústavě se počítalo také se zřízením vyšších územně samosprávných celků, jejich faktický vznik ale musel jedno desetiletí počkat jak v České, tak ve Slovenské republice. Veřejnou správu jako celek bylo nutno reformovat, tak aby odpovídala nejen novým potřebám obyvatelstva, ale také aby byla v souladu s již prověřenou Evropskou chartou místní samosprávy, ke které se obě země připojily. Ta stanovuje základní demokratické principy a postupy fungování místní samosprávy. Nejen v návaznosti na ní se začala zdůrazňovat nutnost samostatnosti územních samospráv jak na místní, tak na regionální úrovni, důležitost dodržování principu subsidiarity, potřeba samostatnosti v rozhodování a kompetencích obcí a krajů, a v jejich hospodaření s finančními prostředky, které by měly získávat relativně nezávisle na momentální politické moci ve státě. Dalšími důležitými aspekty je možnost rozhodovat o vlastním rozvoji a podporovat kulturní dědictví a tradice v návaznosti na spjatost obyvatel s územím a vlastní historií.

Tento proces byl nastartován již během prvních tří let po sametové revoluci, v období České a Slovenské federativní republiky. Byly zřízeny základní instituce obcí, započata reforma veřejné správy, základy změny financování a kompetencí územních samospráv. Podstatná část veškerých změn, které se ale udály, probíhala v období již samostatných států. Ač rozděleny, vývoj jejich územních samospráv probíhal značně podobně.

Obě země přijaly po zániku federace nové ústavy, ve kterých v základech definovaly územní samosprávu jako samostatný územní a správní celek. Vyšší územní samosprávné celky byly v ústavách zmíněny, k jejich vzniku ale došlo v České republice až v roce 2000, na Slovensku o rok později. ČR zrušila okresní úřady a jejich kompetence převzaly obce a kraje v rámci přenesené působnosti. Na Slovensku byl vývoj o dost komplikovanější, v současnosti je samospráva reprezentována stejně jako v ČR obcemi a kraji a okresní úřady znovu představují místní úroveň státní správy.

Ve Slovenské i České republice také probíhaly změny v územním uspořádání. Původní uspořádání z roku 1960 bylo změněno, na Slovensku byly již v roce 1990 zrušeny kraje, ale v roce 1996 bylo znovu obnoveno osm krajů. V ČR se ustálil počet na 14 samosprávných krajích, tedy dvojnásobný oproti předchozímu členění. Tyto změny provázela kritika hlavně z důvodu nerespektování přirozených hranic regionů, horší dostupnosti center, nejednotnému uspořádání úřadů apod. V případě SR jsou území krajů jako administrativní jednotky státní správy totožné s územími krajů jako jednotek samosprávných, oproti tomu je situace v ČR rozdílná.

V oblasti kompetencí samosprávných územních celků proběhly největší změny spolu se zřízením krajů a zrušením okresních úřadů, kdy působnost okresních úřadů byla převedena na obce a kraje. Kraje získaly do své působnosti zajišťování potřeb a rozvoje svého území a obyvatel. Tvoří jistou nadstavbu obcí, jejich zaštitění v určitých regionálních aspektech (dopravy, středního školství, cestovního ruchu), ale nejsou přítom ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti.

Největší změny pak probíhaly ve vztahu k financování územních samosprávných celků. Jak je zmíněno výše, územní samospráva ke správnému plnění své funkce potřebuje finanční příjmy, které by nebyly závislé pouze na dotacích ze státního rozpočtu, ale splňovaly by požadavek nezávislosti a zodpovědnosti za hospodaření s vlastními prostředky. V ČR i SR proběhly reformy financování, kdy ČR v 90. letech minulého století učinila první krok ke stabilitě vlastních příjmů územních samosprávných jednotek, a přijala novou daňovou soustavu, ve které obcím stanovila podíl na sdílených daních a také výlučné daně. Slovensko na druhé straně až do roku 2004 určovalo obcím a později krajům daňové příjmy na základě vyjednávání mezi zástupci samospráv a vládou v každoročním zákoně o státním rozpočtu. České územní samosprávy tedy měly větší stabilitu a možnost lépe předvídat své budoucí příjmy.

Hospodářský pokles po roce 2008 a s tím související snížení v daňových příjmech lépe snášely obce v ČR, zejména proto, že jsou jejich daňové příjmy diverzifikovány mezi větší počet sdílených daní, a obce tak nebyly nuceny kompenzovat tento výpadek příjmů návratným financováním. Oproti tomu územní samosprávy na Slovensku jsou kromě místních daní závislé na výnosu daně z příjmů fyzických osob jako jediné sdílené daně, která tehdy významně poklesla, a obce tak byly nuceny významně zvýšit svou zadluženost. Rozložení příjmů mezi více sdílených daní by tedy mohlo být pro Slovensko do budoucna přínosné.

Zadluženost obcí a krajů v SR je monitorována a omezena tzv. finanční ústavou, zákonem o rozpočtových pravidlech, a daří se ji postupně snižovat. V České republice prozatím takovýto zákon přijat nebyl, i když je jeho návrh předložen Poslanecké sněmovně.

Mezi finanční příjmy obcí a krajů patří také prostředky z fondů EU, zejména ze strukturálních fondů. Oběma zemím se v programovém období 2004 – 2006 podařilo vyčerpat téměř všechny vyhrazené prostředky, ale v následujícím programovém období 2007 – 2013 již natolik úspěšné nebyly, a s velkou pravděpodobností se jim do konce roku 2015 nepodaří finanční prostředky vyčerpat.

Lze tedy konstatovat, že územní samosprávy v obou zemích se až na menší rozdíly vyvíjejí podobným směrem. Každá sice v průběhu času s různou dynamikou a úspěšností, nicméně obě nakonec dosahují srovnatelných výsledků, nebo k nim alespoň směřují. Proces decentralizace a samostatnosti územních samospráv je dobře nastartován.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] BERČÍK, Peter. *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike: Dokumentácia vývoja za roky 1991 - 1997*. 2. přeprac. vyd. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, 1999. ISBN 80-805-5223-1.
- [2] BERČÍK, Peter a Peter LOVECKÝ. *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. 1. vyd. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2003, 306 s. ISBN 80-888-4264-6.
- [3] BERČÍK, Peter a František PAULINY. *Štruktúra a funkcie miestnej a regionálnej demokracie*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, Sekcie verejnej správy, 2007, 55 s.
- [4] BRUSIS, Martin. Evropské budování státu?: Evropská Unie a regionalizace v České republice a ve Slovenské republice. *Správní právo*. 2002, XXXV., 5-6, s. 325-344.
- [5] ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, 262 s. Eupress, 23. ISBN 80-867-5422-7.
- [6] Čerpanie ŠF a KF k 30. 4. 2015. *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: <http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatId=84&NewsID=836>.
- [7] Česká republika vyčerpala 99,54 % prostředků strukturálních fondů na období 2004 - 2006. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2010 [cit. 2015-06-10]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2010/2010-10-04-tiskova-zprava-5303-5303>.
- [8] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Počet obcí podle krajů (stav k 1. 1.). [online]. 2014 [cit. 2015-03-02]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2014ediciplan.nsf/p/320181-14>.
- [9] *Čtvrtletní monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, fondů soudržnosti v programovém období 2007-2013* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015 [cit. 2015-06-08]. ISBN 978-80-87147-97-9. Dostupné z: <http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/monitorovaci-zprava>.
- [10] GIS aplikácie a mapy. *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-05-19]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?gis-aplikacie-a-mapy>.
- [11] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, 837 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.
- [12] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: texty*. Vyd. 2., v Aleku 1. Praha: Aleko, 1991, 82 s. Prameny a nové proudy právní vědy, č. 2. ISBN 80-853-4117-4.

- [13] HVIŠČ, Ondrej. Komunálna reforma a princípy reformy verejnej správy. In: *Dny veřejného práva*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2007, s. 171-175. Dostupné také z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/spravaA.html>.
- [14] INEKO: *Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy* [online]. 2015 [cit. 2015-05-30]. Dostupné z: <http://www.ineko.sk/>.
- [15] KALA, Václav, Jan PŘIKRYL a Jiří VRANÝ. *Správa a samospráva obce*. Vyd. 1. Praha: Naše vojsko, 1992, 111 s. ISBN 80-206-0237-2.
- [16] KELO, Ján. *Ekonomické podmienky fungovania samospráv na Slovensku*. 2., uprav. vyd. Bratislava: 21st Century Foundation, 1996, ii, 44 s. ISBN 80-967-5421-1.
- [17] KLIMOVSKÝ, Daniel. Financovanie obcí v podmienkach Slovenskej republiky. *Obec a finance* [online]. 2013, (5) [cit. 2015-05-26]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6635344>.
- [18] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3575-618.
- [19] KOUDELKA, Zdeněk. 2003. *Průvodce územní samosprávou: po 1. 1. 2003*. Praha: Linde Praha, 237 s. ISBN 80-720-1403-X.
- [20] KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-807-2016-655.
- [21] Local Administrative Units (LAU). *Eurostat* [online]. 2015 [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/c/portal/layout?p_1_id=345247&p_v_1_s_g_id=0.
- [22] *Lokální digitální agenda v zemích Visegrádské čtyřky* [online]. 2012. Kraj Vysočina [cit. 2015-05-08]. Dostupné z: <http://www.kr-vysocina.cz/zverejnena-zaverecna-brozura-projektu-lda-v4/d-4048878/p1=46424>.
- [23] MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. Scripta iuridica, 6. ISBN 978-808-7146-088.
- [24] MAZÚROVÁ, Barbora a Ján KOLLÁR. Zadlženosť územných samospráv v Slovenskej republike. *Mladá veda* [online]. 2014, (3) [cit. 2015-06-01]. ISSN 1339-3189. Dostupné z: <http://www.mladaveda.sk/portfolio-item/november-2014/>.
- [25] *Moderní obec*. Praha: Economia, a.s, 1995, I., č. 2. ISSN 1211-0507.
- [26] NIŽŇANSKÝ, Viktor. Financovanie územnej samosprávy. In: *Proces reformy a modernizácie verejnej správy na miestnej a regionálnej úrovni: zborník z celodenného*

- seminára konaného dňa 25. októbra 2005 v Zrkadlovej sieni Primaciálneho paláca v Bratislave*. Praha: Oeconomica, 2005, s. 15-17. ISBN 80-245-0910-5.
- [27] NIŽŇANSKÝ, Viktor. *Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí* [online]. Bratislava: M.E.S.A.10 Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, 2009 [cit. 2015-06-04]. ISBN 978-80-89177-15-8. Dostupné z: http://www.komunal.eu/images/pdf/01_Posilnenie_financnej_autonomie_miest_a_obci.pdf.
- [28] NIŽŇANSKÝ, Viktor, Jaroslav PILÁT, Tomáš a Milan GALANDA. *Samospráva vyššieho územného celku: Príručka pre volených predstaviteľov a pracovníkov v samospráve* [online]. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2002 [cit. 2015-05-10]. ISBN 80-968786-0-3. Dostupné z: http://milangalanda.webinfo.sk/storage/file/Samosprava_VUC.pdf
- [29] NIŽŇANSKÝ, Viktor a Marta HAMALOVÁ. *Územné a správne členenie Slovenska: Zborník vedeckých statí* [online]. 1. vyd. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu, 2013 [cit. 2015-03-29]. ISBN 978-80-89600-19-9. Dostupné z: http://www.komunal.eu/images/%C3%A9zemn%C3%A9_a_spr%C3%A1vne_%C4%8Dlenenie_Slovenska.pdf.
- [30] NUTS. *Europskaunia.sk* [online]. 2013 [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://www.europskaunia.sk/nuts>.
- [31] Operačné programy 2014 -2020. *Partnerská dohoda: Úrad vlády Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-06-23]. Dostupné z: <http://www.partnerskadohoda.gov.sk/operacne-programy-2014-2020/>.
- [32] PAPCUNOVÁ, Viera a Eva BALÁŽOVÁ. *Majotok obcí* [online]. Nitra: Slovenská akadémia podohospodárskych vied, 2006 [cit. 2015-05-23]. ISBN 80-89162-19-3. Dostupné z: http://www.municipalia.sk/municipalia/uploaded_files/monografia.pdf.
- [33] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.
- [34] Plnění státního rozpočtu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2015 [cit. 2015-06-20]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpocetu>.
- [35] Podiel na dani pre samosprávy. *Združenie miest a obcí Slovenska* [online]. 2015 [cit. 2015-05-25]. Dostupné z: http://www.zmos.sk/podiel-na-dani-pre-samospravy.phtml?id3=80977&module_action__269759__id_art=22641#m_269759.

- [36] POTĚŠIL, Lukáš. Územní reforma veřejné správy a územní členění státu. In: *Days of public law: sborník abstraktů příspěvků z mezinárodní konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law-doplnek/files/intro.html>.
- [37] Prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. In: *Únia miest Slovenska* [online]. 2012 [cit. 2015-03-02]. Dostupné z: http://www.unia-miest.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600175&id=2283&query=prenesena+posobnost.
- [38] Programy pro programové období 2014-2020. *Strukturální fondy EU* [online]. 2015 [cit. 2015-06-23]. Dostupné z: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy>.
- [39] PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [40] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 3. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 310 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 196. ISBN 80-210-1814-3.
- [41] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-807-3803-810.
- [42] PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, 241 s. Studijní texty (Vysoká škola aplikovaného práva). ISBN 80-867-7503-8.
- [43] Přehledky - ČR. 2012. *Kraj Vysočina* [online]. [cit. 2015-05-11]. Dostupné z: <http://www.kr-vysocina.cz/prehledky-cr/d-4042948/p1=33420>.
- [44] RICHTER, Jaromír. Krajská struktura ČR nenaplňuje princip regionálního členění Evropské unie. *Moderní obec*. Praha: Economia, a.s, 2003, IX., č. 2, s. 22.
- [45] SCHLER-FÜGNEROVÁ, Eugenie. EVROPA: Osud Charty regionální samosprávy. *Neviditelný pes* [online]. 2008 [cit. 2015-03-02]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/evropa-osud-charty-regionalni-samospravy-fi1-/p_zahranici.aspx?c=A080715_132021_p_zahranici_wag.
- [46] SK-CZ4T: Podpora partnerstva miest národnými združeniami miestnych samosprav Slovenskej a Českej republiky [online]. 2012 [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://zahranicnaspolupraca.zmos.sk/mesta-a-obce-z-celej-europy-sa-mozu-od-15-do>

- 20-oktobra-2012-zapojit-do-europskeho-tyzdna-miestnej-demokracie.phtml?id3=0&module_action__179994__id_art=19441#m_179994.
- [47] SKYBA. Decentralizácia vo verejnej správe na lokálnej úrovni na príklade Česka a Slovenska. In: *Proces reformy a modernizácie verejnej správy na miestnej a regionálnej úrovni: zborník z celodenného seminára konaného dňa 25. októbra 2005 v Zrkadlovej sieni Primaciálneho paláca v Bratislave*. Praha: Oeconomica, 2005, s. 27-39. ISBN 80-245-0910-5.
- [48] SLOBODA, Dušan. Za stav čerpania eurofondov je zodpovedná vláda, nie samospráva. *Monitoring fondov EU* [online]. 2015 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: <http://www.monitoringfondov.eu/article.php?359>.
- [49] Stav čerpania eurofondov - súhrnný prehľad MF SR. *Monitoring fondov EU* [online]. 2015 [cit. 2015-06-07]. Dostupné z: <http://www.monitoringfondov.eu/article.php?cal-2014-12-31-cerpaniefin>.
- [50] Stav pravidla N+3 / N+2. *Evropské strukturální a investiční fondy* [online]. 2012 [cit. 2015-06-07]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/e87778c0-aa43-470e-98e2-622e6fc89ea6/Stav-pravidla-n-3---n-2---srpen-2012>.
- [51] SVOBODA, Karel. Vyšší územní celky na Slovensku / 2. *Moderní obec* [online]. 2002, (8) [cit. 2015-05-17]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/vyssi-uzemni-celky-na-slovensku-2/>.
- [52] Štátny záverečný účet. *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2014 [cit. 2015-06-01]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>.
- [53] TOTH, Petr. 2006. Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou. *Deník veřejné správy* [online]. [cit. 2015-05-05]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222404>.
- [54] *Územná samospráva*. Žilina: Municipalia, 2013, IX., č. 3. ISSN 1336-6475. Dostupné z: http://www2.municipalia.sk/us/2013_03/index.html#/52/zoomed.
- [55] Územně správní členění České republiky. In: *Národní ústav odborného vzdělávání* [online]. 2012 [cit. 2015-03-28]. Dostupné z: <http://www.nuov.cz/informace-o-uzemne-spravnim-cleneni-ceske-republiky>.
- [56] VAJDOVÁ, Zdenka, Daniel ČERMÁK a Michal ILLNER. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006, 108 s. Sociologické studie, 06/2. ISBN 80-733-0086-9.

- [57] VIDLÁKOVÁ, Olga. Správní reforma v České republice v devadesátých letech: cesta zkoušek a omylů. In: BAKEŠ, Milan. *Veřejná správa a právo.: Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 53-69. ISBN 80-717-9191-1.
- [58] VODIČKA, Karel a Ladislav CABADA. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 2., aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Portál, 2007, 374 p. ISBN 80-736-7337-1.
- [59] VOLKO, Viliam a Miloslav KIŠ. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska* [online]. Bratislava: Ministerstvo vnútra, 2007, 117 s. [cit. 2015-05-03]. Dostupné také z: <http://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>.
- [60] Zadluženost územních samosprávných celků v roce 2007. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2007 [cit. 2015-05-20]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocet/2007/zadluzenost-uzemnich-celku-2007-940>.
- [61] Zadluženost územních samosprávných celků v roce 2014. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2014 [cit. 2015-05-20]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocet/2014/zadluzenost-uzemnich-rozpocet-v-roce-201-21237>.

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha A <i>Právní předpisy samosprávy</i>	77
Příloha B <i>Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 1996 – 2000</i>	79
Příloha C <i>Schéma rozpočtového určení daní v ČR v roce 2001</i>	80
Příloha D <i>Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2002 – 2004</i>	81
Příloha E <i>Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2005 – 2007</i>	82
Příloha F <i>Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2008 – 2012</i>	83
Příloha G <i>Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2013 – 2015</i>	84
Příloha H <i>Příjmy a výdaje obcí a krajů v ČR</i>	85
Příloha I <i>Příjmy a výdaje obcí a krajů v SR</i>	87

PŘÍLOHA A

Právní předpisy územní samosprávy v letech 1990 - 1992

Základními zákony, které byly přijaty v letech 1990-1992 a týkaly se územní samosprávy, byly:

- Zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů;
- Zákon SNR č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávných obcí;
- Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení);
- Zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích;
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení;
- Zákon SNR č. 377/1990 Zb., o hlavním městě SR Bratislavě;
- Zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze;
- Zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících;
- Zákon SNR č. 517/1990 Zb., o územním a správním členění Slovenské republiky⁹⁰;
- Zákon č. 23/1991 Sb., ústavní zákon, kterým se uvádí Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR;
- Zákon č. 103/1991 Sb., ústavní zákon o československé federaci;
- Zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí;
- Zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu;
- Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky;
- Zákon č. 542/1992 Zb., Ústavní zákon o zániku ČSFR.

Pro určení pravidel hospodaření obcí a vymezení jejich majetku byly zásadní:

- Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky), který doplňuje výše zmíněný zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), kde je hospodaření obcí řešeno velmi

⁹⁰ Tímto zákonem byly opět zrušeny kraje a jednotkami územního a správního členění dočasně zůstaly obce a okresy.

vágně, na rozdíl od zákona SNR č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, kde jsou pravidla hospodaření obcí v SR uvedena poměrně podrobně;

- Zákon č. 138/1991 Sb., o majetku obcí;
- Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí.

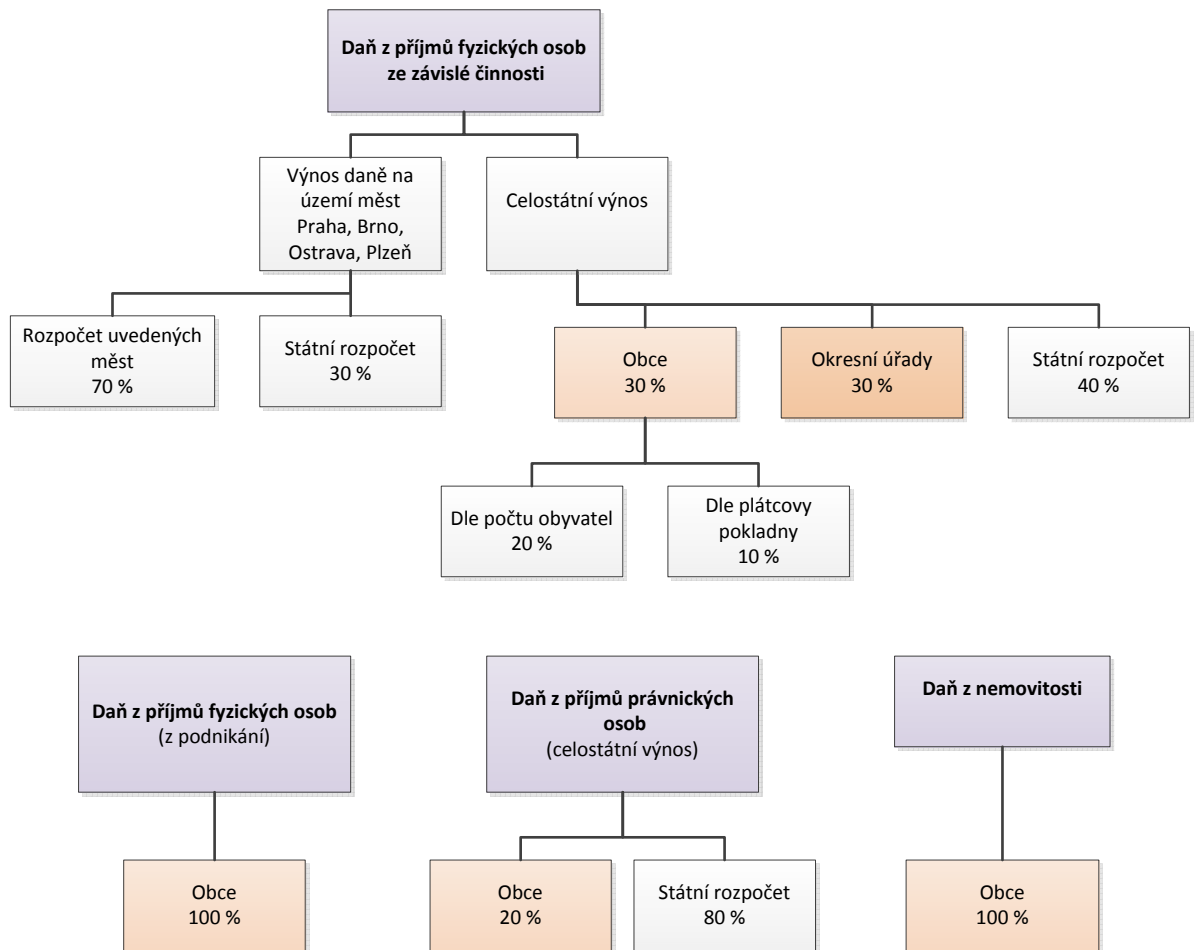
Právní předpisy územní samosprávy od roku 1993

Dalšími základními zákony upravujícími mimo jiné územní samosprávu po roce 1993 jsou:

- Zákon č. 542/1992 Sb., ústavní zákon o zániku České a Slovenské federativní republiky;
- Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky;
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky;
- Zákon č. 4/1993 Sb., ústavní zákon ČNR o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské federativní republiky;
- Zákon č. 303/1995 Zb., o rozpočtových pravidlech;
- Zákon č. 221/1996 Zb., o územním a správním uspořádání Slovenské republiky;
- Zákon č. 347/1997 Sb., ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků;
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích;
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích;
- Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech;
- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů;
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům;
- Zákon č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků;
- Zákon č. 416/2001 Zb., o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky;
- Zákon č. 446/2001 Zb., o majetku vyšších územních celků;
- 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.

PŘÍLOHA B

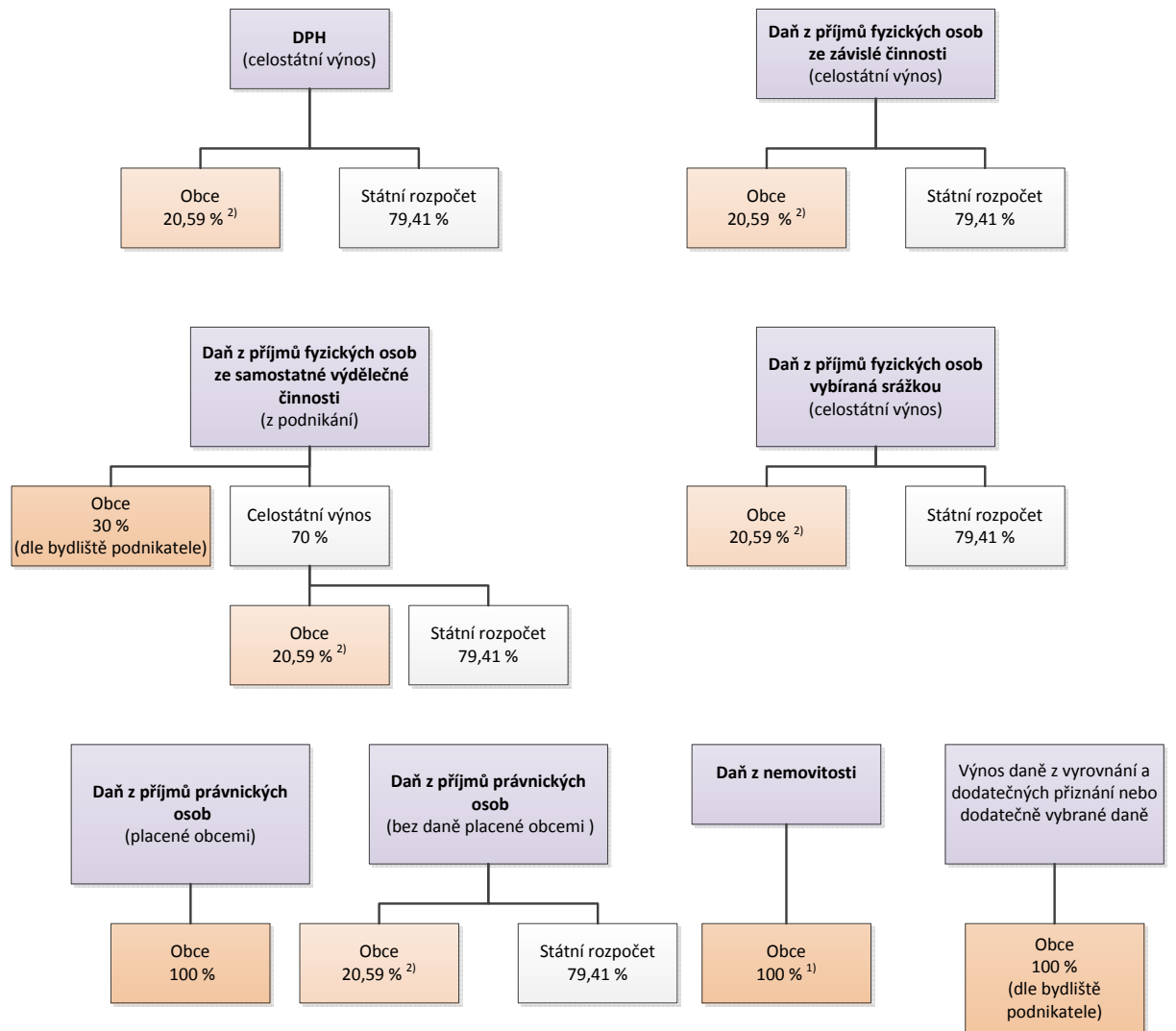
Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 1996 – 2000



Zdroj: upraveno dle [39]

PŘÍLOHA C

Schéma rozpočtového určení daní v ČR v roce 2001



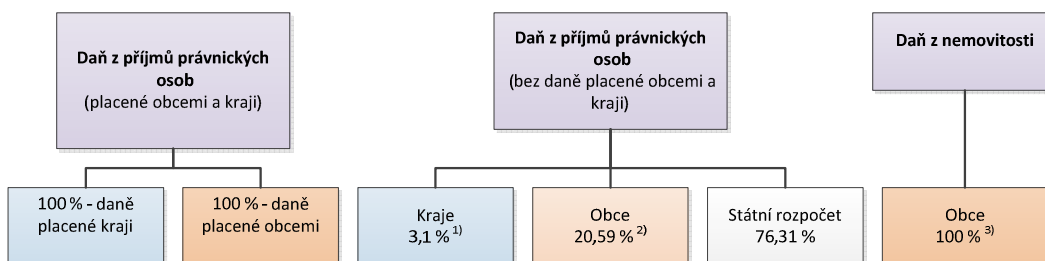
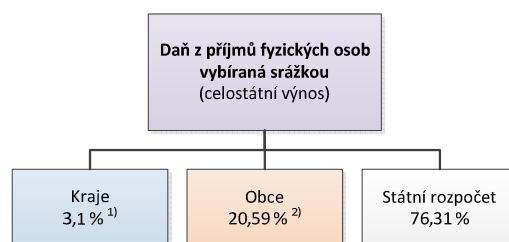
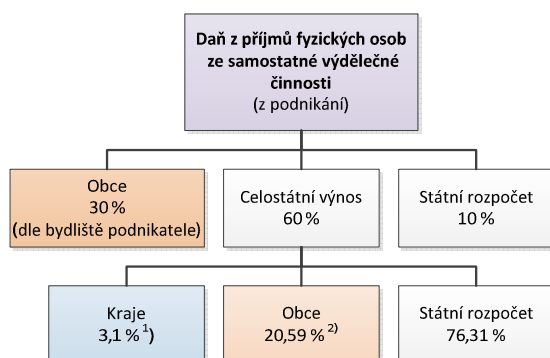
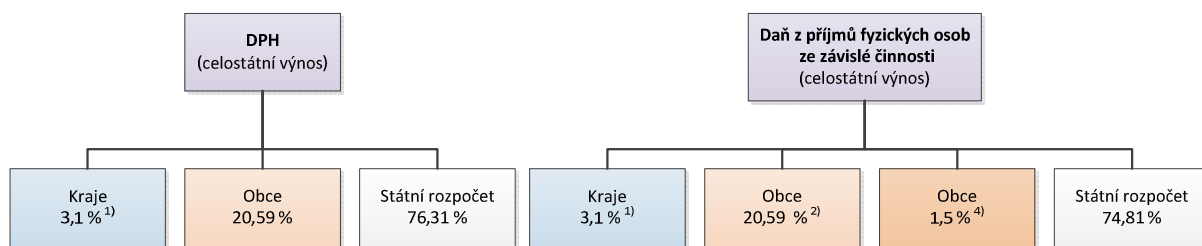
1)
Příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází

2)
Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě přepočteného počtu obyvatel upraveného přepočítacím koeficientem podle velikostní kategorie obce

Zdroj: upraveno dle [39]

PŘÍLOHA D

Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2002 – 2004



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

2)
Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě přepočteného počtu obyvatel přepočítacím koeficientem podle velikostní kategorie obce

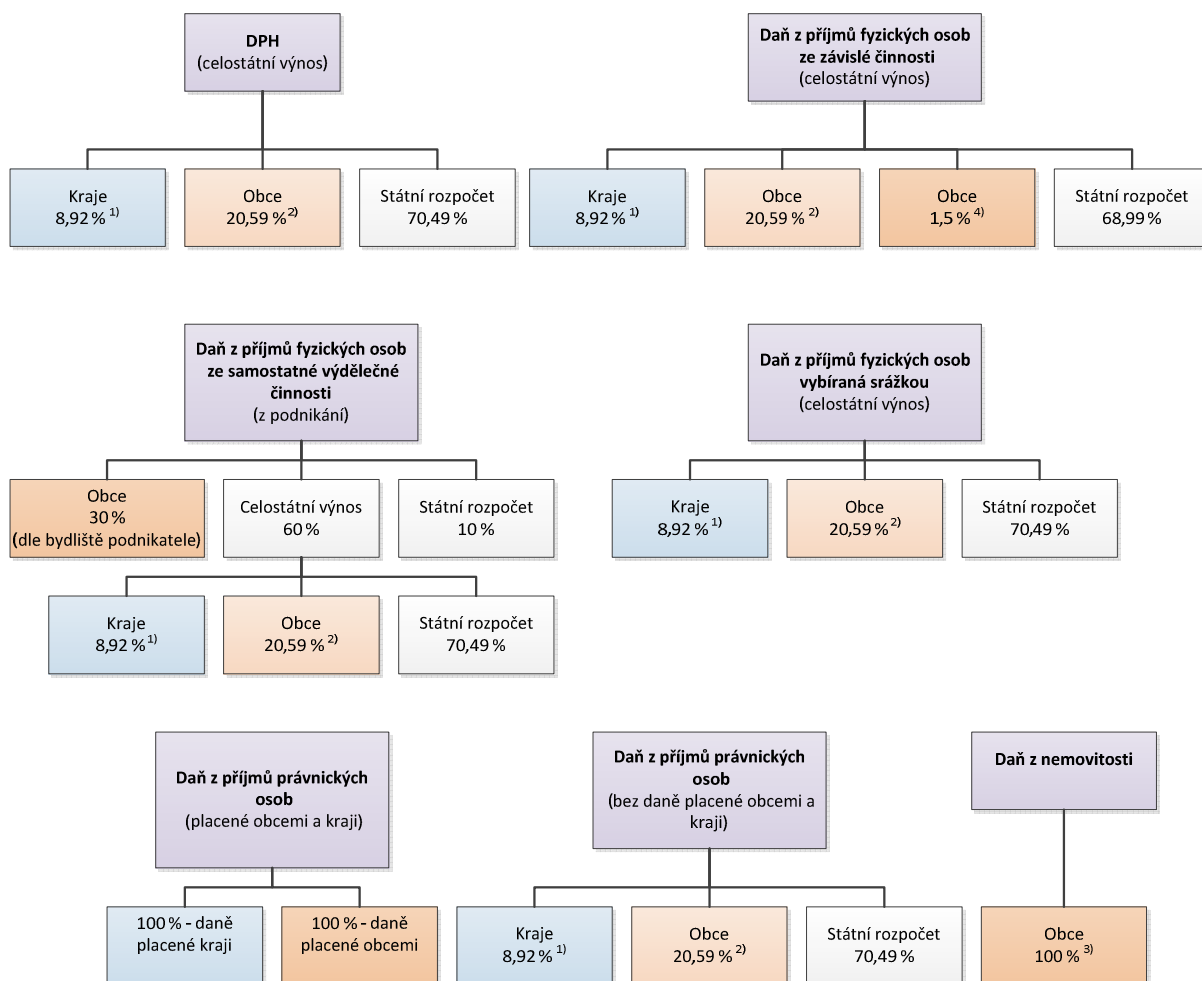
3)
Příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází

4)
Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci

Zdroj: upraveno dle [39]

PŘÍLOHA E

Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2005 - 2007



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

2)
Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě přepočteného počtu obyvatel

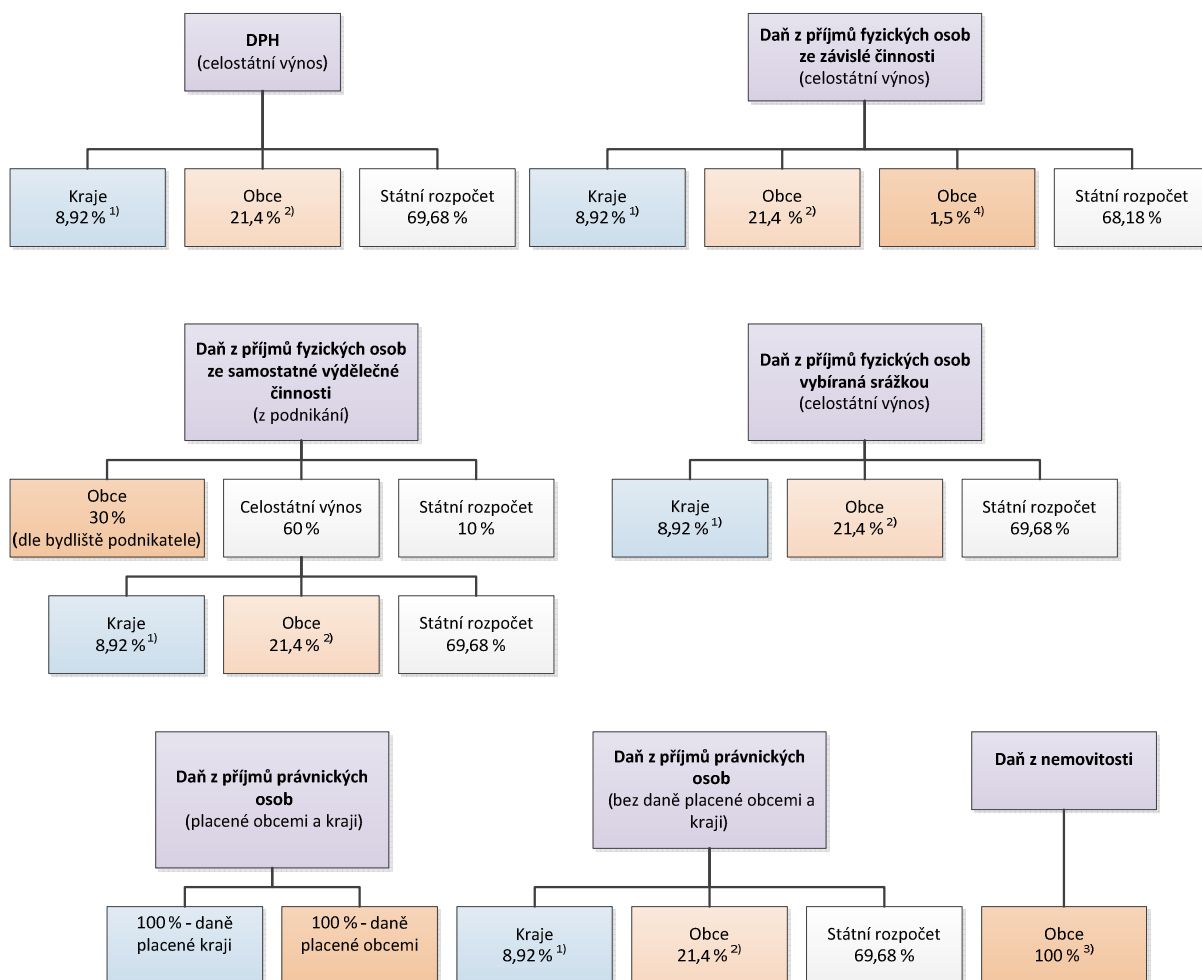
3)
Příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází

4)
Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci

Zdroj: upraveno dle [39]

PŘÍLOHA F

Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2008 – 2012



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

2)
Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

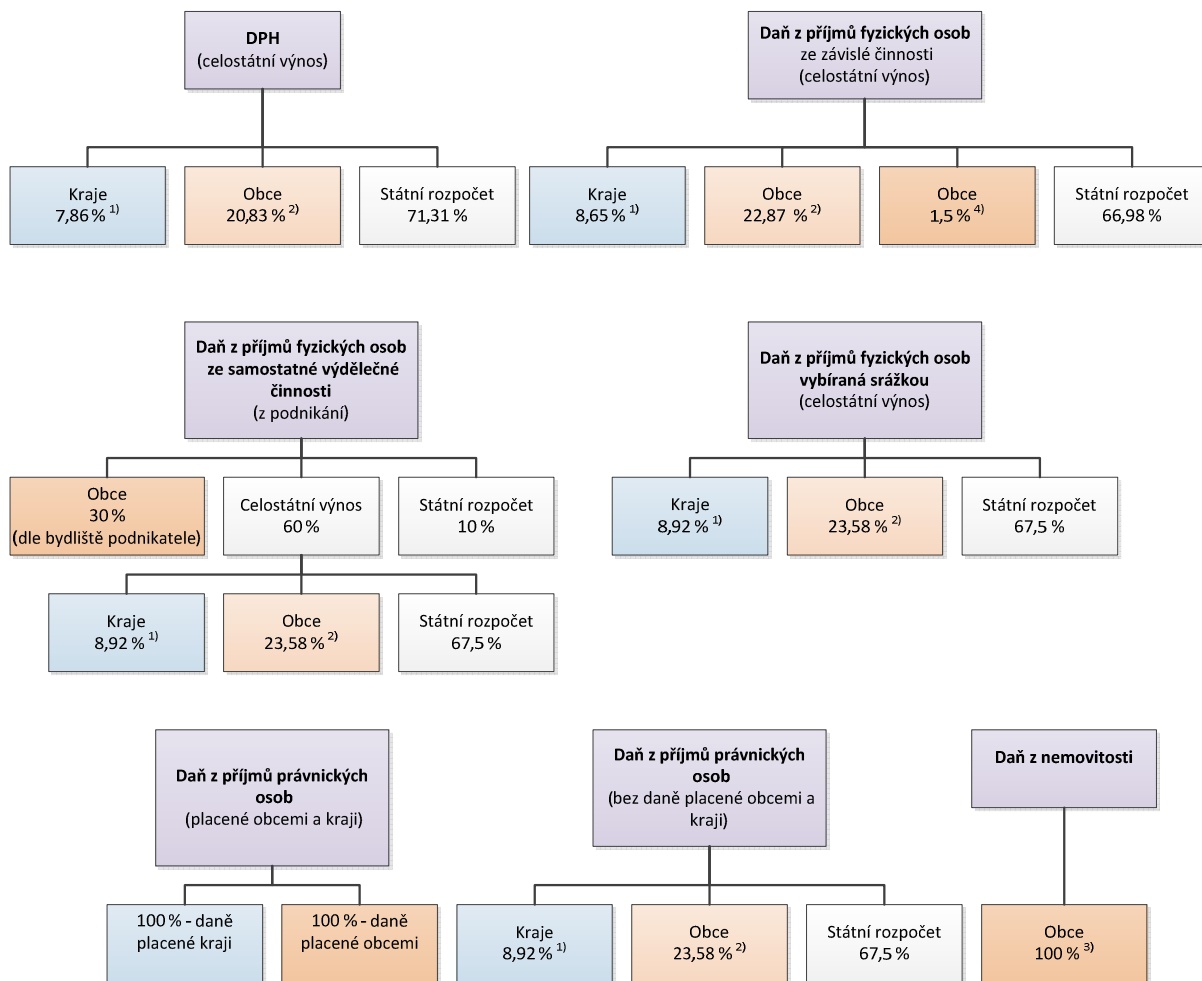
- Kritéria výměry katastrálních území obce (3 %)
- Prostého počtu obyvatel v obci (3 %)
- Násobků postupných přechodů (94 %)

3)
Příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází

4)
Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci

PŘÍLOHA G

Schéma rozpočtového určení daní v ČR v letech 2013 – 2015



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

2) Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

- Kritéria výměry katastrálních území obce (3 %)
- Prostého počtu obyvatel v obci (10 %)
- Násobků postupných přechodů (80 %)
- Počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí (7 %)

3) Příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází

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

Zdroj: upraveno dle [39]

PŘÍLOHA H

Příjmy a výdaje obcí v ČR v letech 1993 – 2013 (mld. Kč)

Rok	1993	podíl	1994	podíl	1995	podíl	1996	podíl	1997	podíl	1998	podíl	1999	podíl
Příjmy obcí	75,2	100%	92,8	100%	106,2	100%	112,5	100%	122,8	100%	137,9	100%	169,4	100%
Daňové příjmy	29,9	40%	45,3	49%	58,3	55%	62,8	56%	64,8	53%	72,1	52%	75,7	45%
Nedaňové příjmy	18,1	24%	20,6	22%	20,1	19%	20,1	18%	21,3	17%	23,1	17%	24,2	14%
Kapitálové příjmy	5,8	8%	5,2	6%	4,4	4%	7,2	6%	9,7	8%	13,2	10%	36,7	22%
Přijaté dotace	21,4	28%	21,7	23%	23,4	22%	22,4	20%	27,1	22%	29,5	21%	32,8	19%
Výdaje obcí	72,8	100%	95,5	100%	110,3	100%	123,5	100%	129,2	100%	136,3	100%	150	100%
Běžné výdaje	49,1	67%	57,3	60%	65,1	59%	73,3	59%	81,2	63%	88,1	65%	104,5	70%
Kapitálové výdaje	23,7	33%	38,2	40%	45,2	41%	50,2	41%	48	37%	48,2	35%	45,5	30%
Fin. saldo	2,4		-2,7		-4,1		-11		-6,4		1,6		19,4	
Rok	2000	podíl	2001	podíl	2002	podíl	2003	podíl	2004	podíl	2005	podíl	2006	podíl
Příjmy obcí	162,6	100%	184,2	100%	208,2	100%	244	100%	248,5	100%	228,6	100%	245,6	100%
Daňové příjmy	83,6	51%	88,8	48%	99,5	48%	107,5	44%	116,1	47%	128,9	56%	130,7	53%
Nedaňové příjmy	24,6	15%	23	12%	23,8	11%	22,8	9%	23,4	9%	23	10%	23,5	10%
Kapitálové příjmy	16,3	10%	10,6	6%	11,6	6%	12	5%	11,1	4%	13,5	6%	16	7%
Přijaté dotace	38	23%	61,8	34%	73,3	35%	101,6	42%	97,8	39%	63,2	28%	75,4	31%
Výdaje obcí	164	100%	195,5	100%	214,3	100%	248,5	100%	258,3	100%	221,7	100%	247,4	100%
Běžné výdaje	108,1	66%	130,1	67%	145,4	68%	177	71%	180,4	70%	149,7	68%	162,6	66%
Kapitálové výdaje	55,8	34%	65,3	33%	68,9	32%	71,5	29%	77,9	30%	72,1	33%	84,7	34%
Fin. saldo	-1,4		-11,2		-6,1		-4,6		-9,8		6,8		-1,7	
Rok	2007	podíl	2008	podíl	2009	podíl	2010	podíl	2011	podíl	2012	podíl	2013	podíl
Příjmy obcí	254	100%	272,9	100%	264,9	100%	288,1	100%	274,1	100%	246,6	100%	261,1	100%
Daňové příjmy	141,3	56%	154,4	57%	136,6	52%	142,9	50%	141,9	52%	145,5	59%	161,7	62%
Nedaňové příjmy	24,7	10%	26,3	10%	27,2	10%	27,9	10%	29,5	11%	29,5	12%	29,2	11%
Kapitálové příjmy	12,3	5%	15,7	6%	14	5%	12,8	4%	8,8	3%	9,1	4%	7,5	3%
Přijaté dotace	75,7	30%	76,5	28%	87,1	33%	104,5	36%	93,8	34%	62,5	25%	62,7	24%
Výdaje obcí	245,7	100%	256,9	100%	283,2	100%	291,5	100%	275	100%	240,5	100%	243,2	100%
Běžné výdaje	170,1	69%	180,4	70%	189,8	67%	199,9	69%	194,7	71%	168,3	70%	174,1	72%
Kapitálové výdaje	75,5	31%	76,5	30%	93,4	33%	91,6	31%	80,3	29%	72,1	30%	69,1	28%
Fin. saldo	8,3		16		-18,4		-3,4		-0,9		6,1		17,9	

Zdroj: upraveno dle [34], [39]

Příjmy a výdaje krajů v ČR v letech 2001 – 2013 (mld. Kč)

Rok	2001	podíl	2002	podíl	2003	podíl	2004	podíl	2005	podíl	2006	podíl	2007	podíl
Příjmy krajů	14,5	100%	37,6	100%	95,8	100%	100,7	100%	113,5	100%	122,1	100%	125,4	100%
Daňové příjmy	0	0%	10,2	27%	11,4	12%	12,6	13%	39,6	35%	42,3	35%	46,1	37%
Nedaňové příjmy	0,1	1%	0,7	2%	1,4	1%	3,2	3%	2,8	2%	2,9	2%	3,5	3%
Kapitálové příjmy	0	0%	0	0%	0,2	0%	0,3	0%	0,4	0%	0,4	0%	0,8	1%
Přijaté dotace	14,4	99%	26,7	71%	82,8	86%	84,6	84%	70,7	62%	76,6	63%	75	60%
Výdaje krajů	14,4	100%	35,8	100%	94,3	100%	99,9	100%	112,6	100%	124,4	100%	124,3	100%
Běžné výdaje	13,2	92%	32,1	90%	85	90%	88,4	88%	100,6	89%	108,5	87%	107,7	87%
Kapitálové výdaje	1,2	8%	3,7	10%	9,4	10%	11,5	12%	12	11%	15,9	13%	16,6	13%
Fin. saldo	0,1		1,8		1,5		0,8		0,9		-2,3		1,1	
Rok	2008	podíl	2009	podíl	2010	podíl	2011	podíl	2012	podíl	2013	podíl		
Příjmy krajů	131,7	100%	136,9	100%	140,6	100%	136,4	100%	136,6	100%	138,8	100%		
Daňové příjmy	49,8	38%	43,8	32%	45,1	32%	45,3	33%	45,5	33%	46,7	34%		
Nedaňové příjmy	3,9	3%	4	3%	4,9	3%	4,8	4%	4,5	3%	4,1	3%		
Kapitálové příjmy	0,6	0%	0,4	0%	1,1	1%	0,5	0%	0,4	0%	0,3	0%		
Přijaté dotace	77,4	59%	88,7	65%	89,5	64%	85,8	63%	86,2	63%	87,7	63%		
Výdaje krajů	133	100%	144,6	100%	138,7	100%	137,9	100%	140,8	100%	138,9	100%		
Běžné výdaje	112,5	85%	120,9	84%	118,7	86%	119,6	87%	122,2	87%	123,6	89%		
Kapitálové výdaje	20,5	15%	23,7	16%	20	14%	18,3	13%	18,6	13%	15,3	11%		
Fin. saldo	-1,3		-7,8		1,9		-1,5		-4,2		-0,1			

Zdroj: upraveno dle [34], [39]

PŘÍLOHA I

Příjmy a výdaje obcí v SR v letech 1993 – 2003 (tis. EUR)⁹¹

Rok	1993	podíl	1994	podíl	1995	podíl	1996	podíl
Příjmy obcí	695 944	100%	666 288	100%	738 100	100%	843 919	100%
Daňové	363 307	52%	317 875	48%	283 639	38%	337 353	40%
Nedaňové	199 147	29%	258 056	39%	297 600	40%	298 500	35%
Granty a transfery	100 173	14%	59 593	9%	49 608	7%	119 787	14%
Příjmy ze splácení úvěrů, půjček a prodeje účastí	-	-	1 341	0%	68 303	9%	3 114	0%
Přijaté úvěry	33 317	5%	29 423	4%	38 950	5%	85 166	10%
Výdaje obcí	622 652	100%	610 901	100%	596 163	100%	723 262	100%
Běžné výdaje	404 103	65%	403 804	66%	400 617	67%	444 799	61%
Kapitálové výdaje	218 549	35%	207 097	34%	195 545	33%	278 464	39%
Poskytnutí úvěrů								
Rok	1997	podíl	1998	podíl	1999	podíl	2000	podíl
Příjmy obcí	955 504	100%	958 308	100%	907 588	100%	1 117 220	100%
Daňové	350 840	37%	378 411	39%	385 049	42%	424 857	38%
Nedaňové	341 725	36%	346 876	36%	302 828	33%	354 896	32%
Granty a transfery	166 843	17%	133 606	14%	130 319	14%	124 125	11%
Příjmy ze splácení úvěrů, půjček a prodeje účastí	5 374	1%	20 049	2%	141 871	16%	4 127	0%
Přijaté úvěry	90 722	9%	99 416	10%	89 391	10%	209 215	19%
Výdaje obcí	837 018	100%	851 490	100%	789 916	100%	1 049 250	100%
Běžné výdaje	504 714	60%	527 916	62%	556 894	71%	622 307	59%
Kapitálové výdaje	332 304	40%	323 574	38%	233 021	29%	244 520	23%
Poskytnutí úvěrů							182 423	17%
Rok	2001	podíl	2002	podíl	2003	podíl		
Příjmy obcí	1 086 042	100%	1 908 307	100%	2 334 310	100%		
Daňové	464 459	43%	560 678	29%	590 799	25%		
Nedaňové	362 637	33%	393 830	21%	434 955	19%		
Granty a transfery	158 448	15%	761 101	40%	1 130 102	48%		
Příjmy ze splácení úvěrů, půjček a prodeje účastí	9 862	1%	16 722	1%	4 047	0%		
Přijaté úvěry	90 636	8%	175 975	9%	174 407	7%		
Výdaje obcí	1 015 263	100%	1 774 627	100%	2 287 211	100%		
Běžné výdaje	659 673	65%	1 138 944	64%	1 648 038	72%		
Kapitálové výdaje	290 583	29%	532 081	30%	405 041	18%		
Poskytnutí úvěrů	65 007	6%	103 602	6%	234 132	10%		

Zdroj: Upraveno dle [1], [52]

⁹¹ Částky jsou přepočteny konverzním kurzem 1 EUR = 30,126 Sk.

Příjmy a výdaje obcí v SR v letech 2004 – 2014 (tis. EUR)⁹²

Rok	2004	podíl	2005	podíl	2006	podíl	2007	podíl
Příjmy obcí	2 334 310	100%	2 530 071	100%	2 835 085	100%	3 299 964	100%
Běžné příjmy	1 706 550	73%	1 848 183	73%	2 115 565	75%	2 316 761	70%
- daňové	590 799	25%	655 149	26%	1 210 024	43%	1 354 106	41%
- nedaňové	218 881	9%	253 559	10%	272 992	10%	286 418	9%
- granty a transfery	896 870	38%	939 475	37%	632 549	22%	676 236	20%
Kapitálové příjmy	285 190	12%	379 513	15%	306 292	11%	540 862	16%
Fin. operace - příjmy	342 570	15%	302 375	12%	413 228	15%	442 341	13%
Výdaje obcí	2 287 211	100%	2 288 953	100%	2 629 472	100%	3 097 504	100%
Běžné výdaje	1 648 038	72%	1 727 936	75%	1 862 296	71%	2 069 918	67%
Kapitálové výdaje	459 542	20%	449 402	20%	630 555	24%	771 834	25%
Fin. operace - výdaje	179 631	8%	111 615	5%	136 621	5%	255 752	8%
Rok	2008	podíl	2009	podíl	2010	podíl	2011	podíl
Příjmy obcí	3 198 891	100%	3 758 334	100%	4 015 663	100%	3 998 578	100%
Běžné příjmy	2 476 997	77%	2 806 428	75%	2 664 385	66%	2 824 741	71%
- daňové	1 442 083	45%	1 620 306	43%	1 421 927	35%	1 618 979	40%
- nedaňové	327 614	10%	314 246	8%	327 185	8%	338 881	8%
- granty a transfery	707 299	22%	871 877	23%	915 273	23%	866 881	22%
Kapitálové příjmy	305 772	10%	376 236	10%	622 648	16%	659 333	16%
Fin. operace - příjmy	416 122	13%	575 670	15%	728 630	18%	514 504	13%
Výdaje obcí	3 020 720	100%	3 542 630	100%	3 892 655	100%	3 848 533	100%
Běžné výdaje	2 196 760	73%	2 543 811	72%	2 577 978	66%	2 603 315	68%
Kapitálové výdaje	688 840	23%	860 169	24%	1 105 384	28%	861 541	22%
Fin. operace - výdaje	135 119	4%	138 651	4%	209 293	5%	383 677	10%
Rok	012	podíl	2013	podíl	2014	podíl		
Příjmy obcí	3 697 755	100%	3 863 249	100%	4 029 110	100%		
Běžné příjmy	2 880 252	78%	3 185 922	82%	3 288 466	82%		
- daňové	1 674 254	45%	1 721 501	45%	1 797 688	45%		
- nedaňové	347 060	9%	543 002	14%	542 407	13%		
- granty a transfery	858 938	23%	921 419	24%	948 371	24%		
Kapitálové příjmy	518 949	14%	415 964	11%	342 176	8%		
Fin. operace - příjmy	298 554	8%	261 363	7%	398 467	10%		
Výdaje obcí	3 542 941	100%	3 679 835	100%	3 855 119	100%		
Běžné výdaje	2 654 787	75%	2 926 117	80%	3 042 061	79%		
Kapitálové výdaje	665 802	19%	576 946	16%	587 406	15%		
Fin. operace - výdaje	222 352	6%	176 772	5%	225 652	6%		

Zdroj: Upraveno dle [52]

⁹² Částky jsou přepočteny konverzním kurzem 1 EUR = 30,126 Sk.

Příjmy a výdaje krajů v SR v letech 2004 – 2014 (tis. EUR)⁹³

Rok	2004	podíl	2005	podíl	2006	podíl	2007	podíl
Příjmy krajů	737 108	100%	815 030	100%	903 064	100%	1 036 108	100%
Běžné příjmy	672 233	91%	751 178	92%	839 787	93%	899 074	87%
- daňové	0	0%	388 232	48%	437 454	48%	477 697	46%
- nedaňové	38 170	5%	42 247	5%	49 130	5%	56 055	5%
- granty a transfery	634 063	86%	320 700	39%	353 204	39%	365 322	35%
Kapitálové příjmy	58 936	8%	35 164	4%	17 910	2%	21 403	2%
Fin. operace - příjmy	5 940	1%	28 688	4%	45 367	5%	115 631	11%
Výdaje krajů	730 042	100%	796 358	100%	872 242	100%	952 290	100%
Běžné výdaje	665 083	91%	709 140	89%	776 564	89%	837 287	88%
Kapitálové výdaje	64 604	9%	86 375	11%	90 572	10%	105 686	11%
Fin. operace - výdaje	355	0%	843	0%	5 105	1%	9 318	1%
Rok	2008	podíl	2009	podíl	2010	podíl	2011	podíl
Příjmy krajů	1 195 200	100%	1 178 786	100%	1 123 051	100%	1 315 251	100%
Běžné příjmy	949 442	79%	1 010 653	86%	961 732	86%	1 016 729	77%
- daňové	508 355	43%	529 297	45%	451 432	40%	523 985	40%
- nedaňové	61 286	5%	60 257	5%	65 190	6%	71 902	5%
- granty a transfery	379 802	32%	421 099	36%	445 110	40%	420 843	32%
Kapitálové příjmy	46 073	4%	144 324	12%	93 503	8%	226 496	17%
Fin. operace - příjmy	199 685	17%	23 809	2%	67 816	6%	72 025	5%
Výdaje krajů	1 121 888	100%	1 134 503	100%	1 069 294	100%	1 250 035	100%
Běžné výdaje	912 232	81%	966 331	85%	942 183	88%	968 756	77%
Kapitálové výdaje	196 219	17%	158 886	14%	108 882	10%	122 376	10%
Fin. operace - výdaje	13 437	1%	9 286	1%	18 229	2%	158 903	13%
Rok	2012	podíl	2013	podíl	2014	podíl		
Příjmy krajů	1 185 251	100%	1 252 060	100%	1 356 422	100%		
Běžné příjmy	1 019 186	86%	1 108 716	89%	1 144 069	84%		
- daňové	535 727	45%	551 061	44%	577 830	43%		
- nedaňové	72 972	6%	133 384	11%	128 271	9%		
- granty a transfery	410 487	35%	424 271	34%	437 968	32%		
Kapitálové příjmy	84 366	7%	75 099	6%	157 429	12%		
Fin. operace - příjmy	81 698	7%	68 245	5%	54 924	4%		
Výdaje krajů	1 146 033	100%	1 191 202	100%	1 295 151	100%		
Běžné výdaje	982 305	86%	1 038 703	87%	1 076 261	83%		
Kapitálové výdaje	134 336	12%	107 071	9%	90 493	7%		
Fin. operace - výdaje	29 393	3%	45 428	4%	128 397	10%		

Zdroj: Upraveno dle [52]

⁹³ Částky jsou přepočteny konverzním kurzem 1 EUR = 30,126 Sk.