



Ilona Kruntorádová

Politické aspekty financování českých měst

Politické aspekty financování českých měst

Ilona Kruntorádová

Recenzovali:

doc. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.

ing. Jan Čopík, Ph.D.

doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum

www.cupress.cuni.cz

Redakce Jan Sušer

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2015

© Ilona Kruntorádová, 2015

Cover photo © ČTK/Radek Petrášek, 2015

Tato monografie byla zpracována v rámci projektu
Grantové agentury Univerzity Karlovy v Praze
č. 368214 „Finanční aspekty autonomie municipalit
v politickém systému České republiky“.

ISBN 978-80-246-2744-1

ISBN 978-80-246-2786-1 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2015

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Úvod	7
Vymezení zkoumané problematiky a její aktuálnost	7
Cíle výzkumu, hlavní teze práce	11
Metody výzkumu	12
Struktura práce	12
1. Teoretická východiska	15
1.1 Typologické dělení komunálních systémů	15
1.2 Veřejná správa	19
1.3 Vymezení finanční autonomie a postavení místních samospráv	20
1.4 Fiskální federalismus	22
1.4.1 Modely fiskálního federalismu	23
1.4.2 Klasifikace příjmů	25
2. Evropská komparace systémů financování municipalit	29
2.1 Míra finanční autonomie evropských municipalit	29
2.2 Poskytování dotací a transferů evropským samosprávám	44
3. Postavení municipalit v podmínkách České republiky	55
3.1 Typologické zařazení ČR	55
3.2 Model veřejné správy v ČR	57
3.2.1 Legislativní vymezení financování a postavení místních samospráv	58
3.2.2 Samospráva a přenesená státní působnost	60
3.3 Fiskální federalismus v českých podmínkách	68
4. Hlavní pilíře financování českých municipalit: Dotace a transfery	76
4.1 Poskytování dotací a transferů v podmínkách ČR	76
4.1.1 Místními samosprávami využívané dotace a transfery	76

4.1.1.1	Příspěvek na přenesenou státní působnost	77
4.1.1.1.1	Míra krytí přenesené působnosti jednotlivým typům obcí	79
4.1.1.1.2	Míra krytí přenesené působnosti u hlavního města Prahy, Brna, Ostravy, Plzně	83
4.2	Nenárokové dotace	83
5.	Hlavní pilíře financování českých municipalit: Místní daně	86
5.1	Daň z nemovitostí	86
6.	Hlavní pilíře financování českých municipalit: Rozpočtové určení daní, jeho legislativní nastavení a politická diskuze	88
6.1	Daňové příjmy v letech 1993–1995	89
6.2	Daňové příjmy v letech 1996–2000	92
6.3	Daňové příjmy v letech 2001–2007	95
6.4	Daňové příjmy v letech 2008–2012	102
6.4.1	Cesta ke změně zákona o rozpočtovém určení daní	102
6.4.2	Novelizace zákona o rozpočtovém určení daní	105
6.4.2.1	Zlínská iniciativa a její návrh řešení	106
6.4.2.2	Sociálně demokratický návrh řešení	108
6.4.2.3	Svaz měst a obcí a jeho návrh řešení	108
6.4.3	Schválená podoba novely vycházející z vládního návrhu platná v letech 2008–2013	111
6.4.3.1	Politické pozadí schválené novely	114
6.5	Daňové příjmy platné od 1. 1. 2013	117
6.5.1	Další vývoj směřující k novelizaci zákona: Analýza postojů politických stran	117
6.5.2	Předvolební kampaň politických stran	120
6.5.3	Koalice nakloněná nové podobě zákona	125
6.5.4	Návrh řešení situace předložený hnutím STAN	128
6.5.4.1	Ohrožení vládní koalice	132
6.5.4.2	Novela RUD v Poslanecké sněmovně: diskuze o systémovosti předlohy	134
6.5.4.2.1	Politické pozadí projednávané novely	135
6.5.5	Vládní předloha zákona	137
6.5.5.1	Politické pozadí schválené novely	142
	Závěr	145
	Summary	153
	Bibliografie	155

Úvod

Vymezení zkoumané problematiky a její aktuálnost

V posledních letech¹ byla v České republice realizována reforma veřejné správy, s níž úzce souvisí problematika veřejných financí, zvláště pak financování měst a obcí. Přesun pravomocí, kompetencí a odpovědnosti při zajišťování úkonů veřejné správy a veřejných služeb vede dlouhodobě k posilování postavení místních vlád, jejich rozpočtů a rozvíjí se tak demokratické principy. Důležitým předpokladem je v rámci decentralizace nastavení optimální míry fiskální decentralizace, tzn. rozdělení příjmů mezi všechny veřejné rozpočty. Financování územních samospráv ohraničuje rámec jejího fungování. Místní orgány jsou v případě samosprávy lépe seznámeny s potřebami a preferencemi občanů-voličů. Poskytování statků a služeb jim mohou přizpůsobit a zefektivnit tak alokaci finančních prostředků. Principy územní samosprávy jsou vtěleny do Evropské Charty místní samosprávy, která zakládá práva municipalit na finanční autonomii.

Komunální rozpočty jsou prostředkem, jímž místní vlády naplňují své cíle, své politiky a zajišťují rozvoj své municipality. Odborné debaty ale častěji než o rozpočtech probíhají o volebním a stranickém systému, o koaličních vazbách či o přímé volbě starostů. Problematika systému financování samospráv přesahuje rámec politologie. Je tématem multidisciplinárním, mezioborovým. V českém prostředí se otázkám souvisejícím s finanční autonomií municipalit věnují jednotlivé vědní obory (lze uvést

1 První etapa reformy veřejné správy byla završena vznikem krajské samosprávy (rok 2000). V rámci druhé fáze byly v roce 2003 zrušeny okresní úřady a jejich pravomoci byly převedeny na kraje a obce s rozšířenou působností. Třetí etapa stále probíhá a klade si za cíl modernizaci státní správy.

veřejnou správu², koncept veřejných financí, resp. fiskálního federalismu³, zmíněnou oblastí se zabývají rovněž specialisté na finanční právo⁴ a komunální právo⁵, dále sociologie⁶, související témata jsou řešena i na České zemědělské univerzitě⁷, nesmíme ovšem zapomenout ani na práce politologické⁸), přesto ale interdisciplinární přístup zkoumání je zcela ojedinělý, či dokonce chybí. Rovněž politologických prací na dané téma vzniklo doposud málo. Do určité míry je tato situace způsobena deviacemi a specifiky české komunální úrovně, resp. politiky. Tyto deviace vycházejí z reálného stavu české komunální politiky a determinují samotný výzkum českých akademiků, který je vzhledem k tomuto faktu do určité míry odlišný oproti západoevropskému diskurzu zkoumání.

Aby bylo možné téma uchopit a zkoumat z politologického pohledu, je třeba nastínit ekonomický a právní kontext (v odborných publikacích se setkáváme s ekonomickým zaměřením či právním podtextem). Postavení municipalit v rámci decentralizace není možné hodnotit, aniž bychom se vyrovnali s otázkou financování. Stěžejní je tedy rovina politologická, nicméně při řešení je nutné využít mezioborových poznatků a přístupů jiných věd. Vzniká tu proto prostor 1. pro analýzu systému financování českých měst a obcí z hlediska dopadů (nejen) na komunální politiku a 2. pro zhodnocení politického pozadí celého problému (jak na celostátní úrovni, tak i při analýze postojů starostů). Abychom mohli analyzovat finanční autonomii českých měst a obcí, popř. postavení místních samospráv v rámci demokratického zřízení ČR, ve kterém územní samosprávy artikuluji zájmy a preference jednotlivých občanů, je nutné určit, jaké jsou vztahy jednotlivých úrovní veřejné správy z hlediska

2 Např. Hendrych 2003; Valeš 2006; Průša, Kadečka, Vedral, Brůna, Rothanzl, Staša 2006; Hamplová 2008; Kadečka, Rigel 2009; Horzinková, Novotný 2010.

3 Např. Peková 1997; Peková 2004; Peková, Pilný, Jetmar 2008; Provažníková 2009; Jílek 2008.

4 Např. Marková 2005; Marková 2008; Netolický 2007; Netolický 2008; Netolický 2009; Netolický 2010.

5 Např. Kopecký 2010; Koudelka 2000; Koudelka 2001; Koudelka 2003; Koudelka 2007; Koudelka 2008.

6 Např. Bernard 2007; Bernard 2011; Bernard 2012; Kostecký 2000; Vajdová, Kostecký 2012; Illner 2006; Illner 2007; Illner 2011; Bernard, Kostecký, Illner, Vobecká 2011; Vajdová, Čermák, Illner 2006.

7 Např. Čopík, Čmejrek 2011; Čmejrek, Čopík 2010; Čmejrek 2009; Čmejrek, Čopík, Kopřiva, Bubeníček, Kociánová, Wagnerová 2009; Čopík, Kopřiva 2011; Kment, Čopík 2010; Čopík 2009; Kubálek, Bubeníček 2012; Bubeníček, Kubálek 2010; Kopřiva 2012; Kopřiva, Varvažovská 2011; Kopřiva 2010.

8 Např. Outlý a Šaradín 2004; Ryšavý a Šaradín 2011; Valeš 2010; Valeš 2009; Valeš 2009; Jüptner 2008, Jüptner 2009, Jüptner 2012; Jüptner 2012; Kruntorádová, Jüptner 2012; Balík a Hoskovec 2010; Balík, Císař a Černoch 2010; Balík 2009; Balík 2008; Balík 2006; Švec 2012; Švec 2011; Švec 2010; Švec 2009; Švec 2007.

daňové autonomie, právního postavení, výše odpovědnosti a míry kompetencí v rámci veřejných rozpočtů. Bez rozpoznání těchto skutečností, které ve svém důsledku determinují rozhodnutí komunálních politiků, nelze zmíněnou problematiku analyzovat.

V České republice je využíván kombinovaný model fiskálního federalismu s decentralizačními prvky, jenž se zabývá horizontálními a vertikálními vazbami a strukturou soustavy veřejných rozpočtů. Klíčová je decentralizace výdajů, přenesení odpovědnosti za výkon a poskytování veřejných statků nižším úrovním veřejné správy, přesun pravomocí ve zdanění či získávání příjmů. Decentralizace vede ke zvýšení efektivnosti a odpovědnosti za financování místních rozpočtů. Místní rozpočty se na straně příjmů dají rozdělit na daňové, dotace a transfery, nedaňové a z dluhových nástrojů (úvěry, půjčky). Příjmová strana rozpočtu pak určuje i výdaje místních samospráv.

Jedním z nejvýznamnějších zdrojů příjmů obecního rozpočtu jsou daňové příjmy. Tvoří téměř polovinu celkových příjmů a mohou tak ovlivňovat finanční stabilitu obcí. Rozhodování volených zástupců o alokaci finančních prostředků v případě jejich nedostatečnosti může dosahovat značných politických rozměrů a determinovat tak komunální politiku. Proto se zraky politických představitelů obcí upínají na zákon o rozpočtovém určení daní, který od vzniku samostatné České republiky a obnovení samosprávných celků doznal řady změn a novelizací. Složitý vývoj není stále ukončen. Vedou se nové a nové debaty o způsobu přerozdělení sdílených daní, protože daňové příjmy poskytují obcím určitou autonomii v rozhodování. O jejich využití rozhoduje zcela nezávisle příslušná samospráva. Političtí aktéři v souvislosti s otázkou reformy financování měst a obcí kladou důraz na řešení udržitelnosti, naplňování základních cílů obce a plnění svých politických programů. Politické strany, jejich představitelé a další zainteresované strany (SMO ČR⁹, SMS ČR¹⁰ a další) kladou důraz na komplexní změny hospodaření samospráv, vč. systému rozpočtového určení daní. Nicméně přijetí „spravedlivé“ podoby zákona není v podmínkách rozdrobené sídelní struktury a geografických, demografických, ekonomických a sociálních rozdílů obcí a měst vůbec lehké.

Nová kapitola rozpočtového určení daní se začala psát na konci roku 2007, kdy byla přijata předposlední novela daného zákona, resp. již na konci r. 2005. Na systém financování samospráv se snesla kritika od zástupců Svazu měst a obcí, kteří představili své požadavky a volali po revii

9 Svaz měst a obcí ČR. Dále také SMO ČR.

10 Sdružení místních samospráv ČR. Dále také SMS ČR.

zi systému. Na ně pak navázala skupina senátorů, kteří Ústavnímu soudu předložili žádost o zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní¹¹. Na zamítavý rozsudek reagovala řada subjektů¹², které se snažily promluvit do nového uspořádání různými manifestacemi či předkládanými návrhy¹³ a prosadit změnu dělení sdílených daní, resp. financování obcí a měst. Přes tyto snahy byla v roce 2007 přijata „úzká novela“. Řešení těžkostí souvisejících s tímto zákonem bylo odloženo až na rok 2012. Téma financování územních samospráv se stalo velkým předvolebním tématem jak v neuskutečněných volbách v r. 2009, tak v řádných parlamentních volbách v r. 2010. Touto cestou se profilovaly některé subjekty kandidující do PSP ČR. RUD bylo značně zpolitizováno a při jednáních zainteresovaných se objevila řada emotivních projevů a výroků, z nichž bylo patrné, že přijetí nového zákona nebude jednoduché. Prozatím poslední novela zákona byla přijata v r. 2012. První verzi zákona předložila aliance TOP 09 a STAN, nicméně pro řadu politiků a starostů byla její podoba nepřijatelná kvůli značným změnám celého mechanismu. Novela, která vzešla z revidované první verze zákona. Tato práce zobrazuje genezi vzniku stávajícího systému financování měst a obcí ČR a její politické pozadí, vč. vymezení a zhodnocení sporných bodů a dopadů systému. Odhaluje rovněž motivy aktérů.

Role místních daní, v českých podmínkách daně z nemovitosti a místních poplatků, je úzce provázaná s daňovou decentralizací a kompetencemi lokálních vlád. Věnuji se typologickému zařazení a diferentnímu přístupu ke klasifikaci místních daní¹⁴ a k jejich postavení v českých podmínkách.

Dotace a transfery tvoří druhou nejvyšší kategorii příjmů obcí a měst. Samosprávy jsou na nich závislé. Tuto kategorii je možné rozdělit do dvou oblastí. Do první skupiny spadá výše příspěvku na přenesenou působnost, do druhé pak dotační systém jako takový. Reforma veřejné správy přinesla obcím nárůst přenesené působnosti. Zvýšil se tak finanční tlak na obce. Dotace v řadě případů nehradí veškeré náklady spojené s výkonem státní správy. Samotná konstrukce výpočtu příspěvku na výkon přenesené působnosti nepočítá s celkovým krytím výdajů. Metodika Ministerstva vnitra ČR vyzývá samosprávy, aby náklady dofinancovaly

11 Dále RUD.

12 Jednalo se například o Spolek pro obnovu venkova, Iniciativu pro živý venkov nebo o Zlínskou výzvu.

13 Návrhy předložily i politické strany, např. ČSSD.

14 Místní poplatky vymezuje Sbírka zákonů č. 565/1900 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Tématu se také věnuje Marková, Peková nebo Provažníková.

valy z vlastních zdrojů (vč. problematického daňového výnosu). Výše poskytovaného příspěvku, resp. nárokové dotace, se různí podle typu působnosti samosprávy.

Otázka reformy veřejné správy a financování se v posledních letech stala více diskutovanou. Jedná se o aktuální téma, na které se zaměřuje celá řada politických subjektů. Do debaty značně přispívají a otevírají nová témata i orgány jako je Svaz měst a obcí České republiky, Spolek pro obnovu venkova či Sdružení místních samospráv. I přesto, že se jedná o klíčovou problematiku při zajišťování denních potřeb každého občana, komunální rozpočty zůstávají stranou odborné (nejenom politologické) a laické veřejnosti. Otevírá se tak prostor pro výzkum dané oblasti, jeho zpracování a zaplnění určitého bílého místa.

Cíle výzkumu, hlavní teze práce

Hlavním motivem této stati je zodpovědět otázku: **„Vyhovuje současný stav financování obcí jejich politickým představitelům tak, aby bylo zajištěno realizování základních úkolů a poslání obcí? Je podle relevantních aktérů diskuze (politických stran a hnutí, SMO ČR, SMS ČR) nutná reforma veřejných financí?“**

V této stati jsou analyzovány hlavní pilíře financování měst a obcí ČR (jsou definovány jeho problematické aspekty: rozpočtové určení daní, systém dotací a transferů, resp. příspěvek na přenesenou působnost, místní daně, resp. poplatky), aby byly osvětleny postoje politických aktérů a zainteresovaných stran. Práce vymezuje evropské trendy v rámci finanční autonomie a postavení místních samospráv vycházejících z implementace mezinárodních pravidel (mj. z Evropské charty místní samosprávy) a poskytuje tak ucelený pohled na fungování veřejných financí, resp. místních rozpočtů. V rámci evropské komparace jsou zhodnoceny systémy financování územních samospráv vycházejících z modelů fiskálního federalismu, resp. seznámení se s aspekty daňové decentralizace a vymezení daňové autonomie místních vlád. Neodmyslitelnou součástí je i obeznámení s případnou závislostí územních samospráv na dotacích a transferech.

Dalším záměrem práce je vymezení podmínek fungování obcí a měst v České republice. Důraz je kladen na legislativní rámec a postavení místních samospráv ve veřejné správě a stanovení míry finanční autonomie českých měst a obcí. V práci jsou vytyčeny problematické aspekty, se kterými se musí veřejná správa vypořádat.

Nosným tématem této práce je analýza postojů klíčových politických hráčů a zainteresovaných stran k systému financování místních samospráv, resp. k reformě RUD, a identifikace slabin systému. Političtí představitelé místních samospráv nejsou kvůli různým rolím a míře veřejných služeb, které hrají a poskytují, jednotní v názoru na podobu financování místních rozpočtů. Municipality tak nedisponují jednotným silným hlasem při zajišťování svých priorit. Tyto odlišné zájmy se odrážejí v programech politických stran. V neposlední řadě je záměrem práce obeznámit čtenáře s politickým kontextem a důsledky daného procesu.

Metody výzkumu

Strategie řešení předložené práce je založena na využití jedinečné případové studie, která si klade za cíl poskytnout hluboké porozumění a příčinné vysvětlení daného případu při zohlednění celkového kontextu události a dějů a vzhledem k multidisciplinarnosti tématu i zahrnutí značného počtu proměnných [Drulák 2008: 33] (právních, ekonomických a převážně politologických). Jde tedy o zachycení složitosti případu v jeho celistvosti [Hendl 2008: 102]. Předložená stať se snaží poskytnout integrovaný pohled na předmět studia a jeho komplexní uchopení [Hendl 2008: 50; Drulák 2008: 34], které vychází z Yinem definovaných předpokladů případové studie o využití zdrojů dat kvalitativního i kvantitativního charakteru, využití předchozích teoretických tvrzení pro analýzu v kontextu více proměnných. Yin chápe výzkum v širším hledisku, který má být zaměřen „na jev v rámci (celkového) kontextu, zvláště v situacích, kdy hranice mezi jevem a kontextem jsou zastřené“ [Hendl 2008: 106–107].

Při tvorbě této práce byla využita kombinace kvalitativní analýzy primárních zdrojů, mezi něž patří dokumenty státních úřadů, programy politických stran, programová prohlášení vlády, prohlášení zainteresovaných stran, a komparativní metody srovnávající jednotlivé systémy financování, míru fiskální autonomie, vývoj jednotlivých příjmů nebo postoje politických stran a zainteresovaných subjektů. Tyto kapitoly měly poskytnout komplexní souvislosti k porozumění kontextu.

Struktura práce

Předložená práce je rozdělena do šesti kapitol. První kapitola pokládá teoretická východiska. Zbylé kapitoly jsou empirické. Tyto kapitoly

poskytují podrobný rozbor sledované problematiky za využití řady zdrojů dat, vč. široké škály cizojazyčných dat a studií. Vzhledem k multidisciplinárnímu charakteru tématu bylo využito různorodé spektrum pramenů. I přesto, že předložená práce je politologickou analýzou, při jejím zpracování bylo třeba prostudovat literaturu z řady oborů (ekonomie, finanční právo, veřejná správa a další) a vysvětlit odborné termíny a mezioborový kontext.

První kapitola vymezuje teoretická východiska tématu. Kapitola se zaměřuje na typologická dělení komunálních systémů. Vymezuje základní pojmy veřejné správy a její dělení, vč. vymezení kompetencí jednotlivých úseků. Rámec finanční autonomie a postavení územních samospráv určují mezinárodní pravidla vycházející z Evropské charty místní samosprávy. Neodmyslitelnou součástí první části je i teorie fiskálního federalismu, představení používaných modelů a klasifikace příjmů místních rozpočtů. Zmiňují se o teoretické diskuzi předních českých odborníků o postavení místních poplatků v České republice.

Druhá kapitola je zaměřena na komparaci systémů financování evropských municipalit. Je zde kladen důraz na míru daňových kompetencí místních volených vlád, resp. na fiskální decentralizaci a na postavení dotací a transferů v systémech jednotlivých zemí. Byla využita empirická data a na jejich základě představena taxonomie daňové autonomie, typologické zařazení států podle daňové autonomie a daňové decentralizace. Jsou uvedeny trendy ve stanovení obecních a regionálních daní. Státy jsou komparovány na základě podílů příjmů z místních daní, sdílených daní a z dotací. Kapitola analyzuje vliv dotačních systémů na chování samospráv.

Třetí kapitola přináší konkrétní zasazení České republiky v rámci komunálních systémů. Je vymezena veřejná správa a typy obcí podle přenesené působnosti. Legislativní rámec určuje mantinely fungování samospráv, vč. zákonného zakotvení jejich financování a nakládání s majetkem municipalit. Reforma veřejné správy neodstranila řadu aspektů, se kterými se obce a města musí potýkat. Poslední část této kapitoly se zabývá vztahy veřejných rozpočtů, resp. jejich vzájemným vztahem v podmínkách kombinovaného fiskálního federalismu. Je zde naznačena role volených zástupců při sestavování místního rozpočtu a v neposlední řadě je zkoumána struktura rozpočtů, jejich skladba a výdaje, které odráží politické preference.

Počínaje čtvrtou kapitolou jsou představeny hlavní problematické pilíře financování českých municipalit. Čtvrtá část analyzuje systém poskytovaných dotací a transferů, vč. příspěvku na přenesenou působnost

(má charakter neúčelové dotace). Je zhodnocen vývoj výše příspěvku a dopady na jednotlivé typy obcí. Dalším neméně důležitým pilířem je analýza místních daní (kapitola 5), na něž je nahlíženo vzhledem k daňové autonomii českých municipalit a jejich zanedbatelnému výnosu do obecních rozpočtů spíše kontextuálně, a rozpočtového určení daní (kapitola 6). Zabývám se jeho genezí, důsledky a vlivy na samosprávy v jednotlivých etapách jeho vývoje. Současně jsou analyzovány postoje zainteresovaných stran. Je rovněž nastíněn politický kontext vyjednávání.

1. Teoretická východiska

Problematika financování měst a obcí České republiky je tématem multidisciplinárním, mezioborovým. Aby bylo možné téma uchopit a zkoumat z politologického pohledu, je třeba nastínit ekonomický a právní kontext. Abychom mohli analyzovat finanční autonomii českých měst a obcí, popř. postavení místních samospráv v rámci demokratického zřízení ČR, ve kterém územní samosprávy artikuluji zájmy a preference jednotlivých občanů, je nutné určit, jaké jsou vztahy jednotlivých úrovní veřejné správy z hlediska daňové autonomie, právního postavení, výše odpovědnosti a míry kompetencí v rámci veřejných rozpočtů. Neodmyslitelnou součástí této záležitosti je také rozbor výkonu veřejné správy, autonomie v rozhodování samospráv, pravomoci týkající se změny určení daní, posilování podílu vlastních příjmů či vliv centrální vlády na místní samosprávy skrze účelové dotace jako jednoho ze základních finančních zdrojů místních rozpočtů. Bez rozpoznání těchto skutečností¹⁵, které ve svém důsledku determinují rozhodnutí komunálních politiků, nelze zmíněnou problematiku analyzovat. Pakliže chápeme realizaci politiky jako *policy* skrze *politics* na základě *polity*, pak směřování a rozhodování místních volených vlád (*polity*) o budoucích záležitostech a rozvoji obce (*policy*) má politický charakter (*politics*). Proto také rozhodování o alokaci finančních prostředků, zvláště pokud jich je nedostatek, nabývají politického rozměru [Bubeníček, Kubálek 2010: 31].

1.1 Typologické dělení komunálních systémů

Lokální a regionální úrovně vládnutí jsou nedílnou součástí demokratických režimů. Abychom pochopili rozdíly mezi místními správami, je nut-

¹⁵ Je nutné přihlídnout také k politickým diskuzím na celostátní úrovni.

né porozumět právnímu rámci, v němž pracují [Goldsmith, Page 2010: 5], jaká je míra daňové autonomie, jak se rozdělují finanční prostředky nižším úrovním, jakou roli hrají dotace nebo jaký je vztah mezi výkonem a financováním samosprávných úkonů nebo činností přenesených na samosprávy. Jednotlivé komunální systémy se vyznačují národními odlišnostmi a specifiky, i přesto jsou podle analogií a společných znaků řazeny předními autory politologie do skupin. Typologie vycházejí z horizontálních a vertikálních vztahů. Stěžejní pro tuto práci jsou typologie vertikální¹⁶, které vymezují postavení samosprávy vůči vyšším úrovním vlády.

Mezi vertikální typologie patří práce Benetta, jenž svoji typologii založil na jediném, a to historickém kritériu. Analyzuje transformaci vztahů mezi centrem a lokalitou [Ringlerová 2009: 39]. Benett pro střeoevropské země, jejichž součástí je také Česká republika, vytvořil vedle původně navržených systémů s duální strukturou, sloučených a smíšených systémů kategorii čtvrtou, směřující ke sloučenému systému [Heinelt, Hlepas 2006: 21–22].

Na základě populace a ekonomických kritérií, jako je míra autonomie místních daní či podílu místních výdajů na HDP a celkových výdajích, zařadil Bourse Československo¹⁷ do kategorie se slabou komunální vládou [Heinelt, Hlepas 2006: 21–22].

Za referenční model vertikálních typologií je považovaná práce autorského kolektivu Page a Goldsmith, kteří rozčlenili západoevropské státy do dvou skupin, na státy severoevropské a jihoevropské, na základě funkcí vykonávaných místními samosprávami, samostatnosti v rozhodování a přístupu lokálních politiků na centrální úroveň [Heinelt, Hlepas 2006: 22–24]. Sami Page a Goldsmith poukázali na to, že jejich typologie z konce osmdesátých let nemusí být platná v důsledku dynamických změn¹⁸, kterými prošla Evropa, zvláště ta střední a východní [Goldsmith, Page 2010: 2]. Jejich práce vykazuje určité nedostatky. Mezi nejvýznamnější patří zaměření pouze na úzce profilovanou skupinu států západní Evropy či absence zkoumání federálních států jako je Německo, Rakousko či Švýcarsko. Dále pak vymezení pouze dvou skupin států. Do typologie vzhledem k době jejího vzniku nebyly zahrnuty státy

16 Postavení České republiky v rámci vertikálních typologií, vč. komparace s dalšími zeměmi střední a východní Evropy, je uvedeno v empirické části (kapitola 3).

17 Bourse publikoval studii v roce 1993.

18 Mezi dynamické změny řadí vznik nových institucí, rozvoj demokracie, integrační procesy a proces reform.

střední a východní Evropy. Přesto po kolapsu komunistického režimu vyvstala potřeba vytvořit demokratický systém vládnutí také na lokální úrovni. Autoři upozornili na zdůrazňování demokratických hodnot a zároveň na nedostatek finančních prostředků na poskytování služeb a rozvoj infrastruktury [Goldsmith, Page 2010: 9; podrobně o přechodu Illner 2003: 263]. Míra autonomie v rozhodování odpovídá podle autorů míře finanční autonomie. Finanční autonomii určuje podíl místních daní, určování a stanovení daňových titulů, podíl místních poplatků a výdajů na celkových lokálních výdajích a vázanost či nevázanost dotací [Adler 2012: 6–7].

Řada dalších typologií z této autorské dvojice vychází a rovněž pracuje ve svých typologiích s finančními aspekty. Finanční autonomie je v kritériích Hesse a Sharpeho vyjádřena nepřímo skrze dělení kompetencí týkajících se poskytování služeb, politickou sílu místní vlády vůči vyšším úrovním a význam přisuzovaný lokální demokracii. Hesse a Sharpe na tomto základě vymezili tři skupiny evropských států. Franco-skupina se shodovala s jihoevropskými systémy Page a Goldsmithe. Do Severo- a Středoevropské skupiny zařadili státy se silnou politickou a finanční autonomií a významným postavením při distribuování veřejných služeb. Silné postavení při distribuci služeb má i Anglo-skupina s tím rozdílem, že politické a formální postavení místních samospráv je omezené [Ringlerová 2009: 48–49].

Heinelt a Hlepas kvůli nevýhodám, které spatřovali v dříve publikovaných typologiích¹⁹, navrhli obohatit klasifikace²⁰ o skupinu zemí střední a východní Evropy, kam zařadili Českou republiku, Polsko a Maďarsko. Jak naznačuje tabulka 1 tyto státy sdílí se zeměmi severní a střední Evropy respekt ke kompetencím samospráv a samostatnost v rozhodování, odlišují se nedávnou decentralizací a historickým vývojem [Heinelt, Hlepas 2006: 27].

V srpnu 2013 Pawel Swianiewicz publikovat v časopise *Local Government Studies* novou typologii, ve které se snažil překlenout výše zmíněné typologie, které do jisté míry vzhledem k vývoji zastaraly. Swianiewicz do

19 Konkrétně ve své stati uvedli typologii Hesse a Sharpeho a Page s Goldsmithem [Heinelt, Hlepas 2006: 27].

20 Obecně Heinelt a Hlepas založili svoji typologii na kombinaci vertikální a horizontální dimenze. Za základ vzali vertikální typologii Hesseho a Sharpeho. V horizontální dimenzi se nechali ovlivnit typologií Mouritzena a Svary. Ti komunální systémy rozdělili na systém silného starosty, systém vůdce výboru, kolektivního vedení či systém manažerského výboru [Ringlerová 2009: 49–50].

typologie integrálně začlenil státy střední a východní Evropy. Ve své typologii analyzuje postavení 20 států tohoto regionu. Svoji práci postavil na kritériích, mezi něž zařadil: a) územní organizaci a úroveň volených územních samospráv, b) rozsah funkcí, které municipalita vykonávají (funkcionální decentralizace), c) finanční autonomii, d) horizontální kritérium, které definuje postavení jednotlivých orgánů obcí (na základě volebního systému a vztahu mezi starostou a zastupitelstvem) [Swianiewicz 2013].

Tabulka 1: Zařazení států do vertikální typologie Hesse a Sharpeho obohacené Heineltem a Hlepasem o skupinu států střední a východní Evropy

Země	Hesse/Sharpe			
	E-Cent	N-Mid	Anglo	Franco
Francie				×
Španělsko				×
Itálie				×
Řecko				×
Rakousko		×		
Německo		×		
Velká Británie			×	
Maďarsko	×			
Belgie				×
Německo		×		
Rakousko		×		
Polsko	×			
Dánsko		×		
Česká republika	×			
Portugalsko				×
Nizozemí		×		
Irsko			×	
Švýcarsko		×		
Švédsko		×		

Vysvětlivky: N-Mid = Severo a středoevropská skupina, E-Cent = Střední a východoevropská skupina.

Zdroj: autorka na základě Heinelt, Hlepas 2006: 39

1.2 Veřejná správa

Financování obcí a měst se úzce prolíná s výkonem veřejné správy a zajištěním veřejných záležitostí. Pojem veřejné správy není legislativně vymezen, ale autory obecně přijímanou definicí je, že se jedná o správu veřejných záležitostí vykonávanou ve veřejném zájmu. Realizace veřejné správy je svěřena veřejnoprávními subjektům, které ji vykonávají jako právem uloženou povinnost z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů [Valeš 2006: 13; Hamplová 2008: 229].

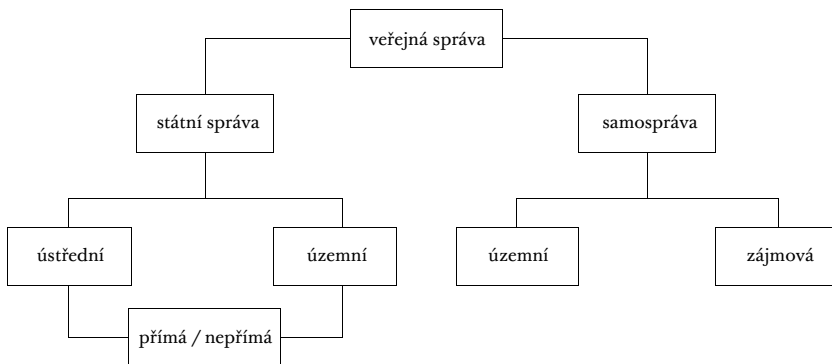
Za veřejnoprávní subjekty je v první řadě považován stát a subjekty nestátní, které stát z vlastní vůle zmocnil vykonáváním veřejných záležitostí. Zmíněné subjekty zajišťují uspokojování obecně prospěšného zájmu a upravují práva a povinnosti v občanské společnosti [Horzinková, Novotný 2010: 11–12]. Správní činnosti mají povahu výkonnou, podzákonnou a nařizovací [Kadečka, Rigel 2009: 3].

Veřejná správa má dvojí pojetí. V materiálním neboli funkčním smyslu je zaměřena na výkon činností veřejnoprávními subjekty. Rozhodujícím faktorem u formálního pojetí je povaha organizační struktury [Hendrych 2003: 14–16].

Podle subjektů vykonávajících veřejnou správu rozlišujeme státní správu, veřejnou samosprávu a ostatní veřejnou správu. Veřejnou samosprávu vykonávají obce a kraje jako veřejnoprávní korporace a zájmové samosprávy. Do kategorie zbytkové veřejné správy lze zařadit veřejnoprávní subjekty se soukromoprávním postavením typu nadace a veřejné fondy [Valeš 2006: 28–29; Horzinková, Novotný 2010: 13–14]. Zjednodušeně tedy veřejnou správu dělíme na státní správu a samosprávu. Dělení veřejné správy naznačuje graf 1.

Postavení samosprávy v sobě neobsahuje pouze právní a sociálně-kulturní vymezení, stěžejní je její postavení v politickém systému. Přispívá k fungování právního státu. Je označována za tzv. čtvrtou moc (*pouvoir communal*, *pouvoir municipal*) [Průša, Kadečka, Vedral, Brůna, Rothanzl, Staša 2006: 6]. Podle Alexise de Tocquevillea „v obci spočívá síla svobodných národů. (...) Obecní pospolitost tedy existuje u všech národů, ať jsou jejich zvyky a zákonitosti jakékoli“ [Tocqueville 1992: 48].

Samostatná působnost je považovaná za významnou charakteristiku moderního demokratického zřízení [Council of Europe: 12]. Brání kumulaci a zneužití moci. Na druhé straně samospráva nemůže bez centrální moci sama existovat. Její rozhodnutí jsou vymahatelná pouze skrze stát, který je také oprávněn zasahovat do činností samostatné



Graf 1: Dělení veřejné správy

Zdroj: Horzinková, Novotný 2010: 98

působnosti²¹ [Ústavní soud ČR 5. února 2003: Pl. ÚS 34/02]. Vlastní finanční zdroje a vyjádření politické vůle občanů skrze volené orgány municipalit pak umožňují faktickou nezávislost na centrální státní moci. Podle Merkla občan v samosprávě může být definován jako subjekt správy, ale ve státní správě se stává objektem [Koudelka 2000: 15–17].

Evropská charta místní samosprávy považuje za základní právo občanů podílení se na chodu věcí veřejných, které mají být vykonávány co nejbližše občanů tak, aby byla správa pro občany blízká. Zákonodárce vidí v podobě podpory demokracie a decentralizace moci posilování a ochranu místních samospráv [Council of Europe: 12–13]. Za výhody decentralizace Heywood označil vyšší odpovědnost a legitimitu v rozhodování místních orgánů, obranu demokracie před centralizací a v neposlední řadě participaci občanů na politickém dění. Decentralizační procesy pak vedou k efektivnější alokaci finančních zdrojů při zajišťování veřejných služeb. Princip subsidiarity využívá znalosti potřeb občanů místních samospráv [Fiala, Říchová: 9–10].

1.3 Vymezení finanční autonomie a postavení místních samospráv

Soudobá legislativní úprava obcí a jejich majetkové autonomie je dána historickým vývojem a reformními demokratizačními a decentralizač-

²¹ Je tomu tak proto, aby nebyl porušen zákon, resp. aby bylo zamezeno porušení zákona [Ministerstvo vnitra ČR: 8. února 2011].