

ZÁKON

č. 250/2000 Sb.

ze dne 7. července 2002

O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

Ve znění zákona č. 450/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 320/2002 Sb.,
č. 421/2004 Sb., č. 557/2004 Sb., č. 557/2004 Sb. (část), č. 562/2004 Sb.,
č. 635/2004 Sb., č. 342/2005 Sb., č. 245/2006 Sb., č. 138/2006 Sb.,
č. 140/2006 Sb., č. 270/2007 Sb., č. 27/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 421/2009 Sb.,
č. 306/2008 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 465/2011 Sb.,
č. 466/2011 Sb., č. 458/2011 Sb., č. 171/2012 Sb., č. 303/2013 Sb., č. 24/2015 Sb.,
č. 24/2015 Sb. (část), č. 192/2016 Sb., č. 24/2017 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ OBECNÁ USTANOVENÍ

§ 1

Předmět úpravy a působnost zákona

(1) Tento zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků,¹⁾ jimiž jsou obce²⁾ a kraje,³⁾ a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Upravuje také zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků.

(2) Ustanoveními tohoto zákona se řídí také hospodaření dobrovolných svazků obcí²⁾ (dále jen „svazek obcí“), pokud tento zákon nestanoví jinak, a zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství svazkem obcí.

(3) Ustanovení tohoto zákona, která se vztahují na rozpočty a finanční hospodaření obcí, platí ve statutárních městech²⁾ a v hlavním městě Praze rovněž pro jejich městské části nebo obvody. Obsah rozpočtu městských částí nebo obvodů, včetně struktury jejich příjmů a výdajů, stanoví město ve své pravomoci.

(4) Ustanoveními části druhé a třetí tohoto zákona se řídí také hospodaření Regionálních rad regionů soudržnosti^{2a)} s výjimkou ustanovení § 7 až 10.

¹⁾ Čl. 99 a násl. ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

²⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

^{2a)} § 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 138/2006 Sb.

³⁾ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Přehled výkladu:

- I. Předmět úpravy
- II. Působnost zákona
- III. Systematika zákona, prováděcí a související předpisy

K § 1

I. Předmět úpravy

Ústava ve své hlavě sedmé upravuje v základních obrysech organizaci územní samosprávy v České republice. Podle čl. 99 Ústavy se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky (zřizovat je lze jen ústavním zákonem).

V současnosti podle čl. 101 odst. 3 Ústavy platí, že základní i vyšší územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (k dřívějším úpravám financování územní samosprávy viz Grůň, 2009, s. 60 a násl.). Majetkový substrát územního samosprávného celku a vlastní rozpočet je tak garantován na ústavní úrovni a nemůže být zákonodárcem negován (k tomu viz též nálezy Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 5/03).

Prováděcí úpravu nadepsaného čl. 101 odst. 3 Ústavy představuje především zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který je běžně označován jako „malá rozpočtová pravidla“ [v kontrastu stojí státní rozpočet regulující tzv. velká rozpočtová pravidla – zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)].

Veřejné finance v moderním státě nebývají zcela centralizovány a jejich toky nejsou soustředěny do jednoho ústředního rozpočtu. Stejně tak fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé stupně územního i jiného členění. V této souvislosti doktrína hovoří o tzv. teorii fiskálního federalismu (Musgrave, Musgraveová, 1994, s. 413). Ta se v podmínkách České republiky projevuje tak, že existuje více stupňů veřejných rozpočtů, zejm. rozpočet státu, krajů a obcí.

Malá rozpočtová pravidla v obecné rovině představují především regulaci finančního hospodaření obcí a krajů. Zatímco samospráva obcí byla na území tehdejšího Československa obnovena záhy po událostech listopadu 1989 na základě zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), vznik regionální samosprávy si vyžádal více času a definitivně byl završen až přijetím zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Takřka současně byla přijata rovněž nová podoba místní

samosprávy, a sice především zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Tím vznikla jak příležitost, tak nutnost vytvořit v rámci reformy veřejné správy samostatným zákonem právní rámec pro finanční hospodaření územních rozpočtů. Do přijetí malých rozpočtových pravidel byly územními rozpočty toliko rozpočty samosprávných obcí a okresních úřadů jako orgánů státu. Též proto bylo možné zahrnout jejich problematiku do jediného předpisu – zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Vposled uvedený předpis vzniknul ještě v době federálního státního zřízení.

Tyto skutečnosti si vynutily přijetí nového předpisu – stávajících malých rozpočtových pravidel. Ty již neobsahovaly úpravu hospodaření (posléze zrušených) okresních úřadů, nýbrž regulovaly pouze hospodaření územních samosprávných celků. To sice vychází z podobných východisek a principů jako sestavování rozpočtu a hospodaření státu (upravené zejm. ve velkých rozpočtových pravidlech), přesto však vykazuje dílčí odlišnosti, pro něž bylo třeba obě rozpočtová pravidla oddělit.

Malá rozpočtová pravidla se tak vztahují na více než 6 200 obcí ležících na území České republiky a 14 krajů (Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Zlínský kraj a hlavní město Praha, které je obcí i krajem zároveň). Zákon se ovšem nevztahuje na vojenské újezdy, tj. zákonem vymezené části území státu určené k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil ve smyslu § 30 a násl. zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Státní správu na území újezdu vykonává správní úřad s názvem újezdní úřad, který je podřízen ministerstvu obrany a z rozpočtu tohoto ministerstva (jako součásti rozpočtu státního) se hrají i výdaje na činnost újezdního úřadu.

Předmět úpravy malých rozpočtových pravidel je zakotven zejm. v odstavci 1 komentovaného ustanovení.

Malá rozpočtová pravidla předně upravují **tvorbu** rozpočtu obcí a krajů. Tou je rozuměn zejm. rozpočtový proces (viz část třetí), který upravuje způsob vypracování rozpočtu územního samosprávného celku a jeho východiska, případně změny rozpočtu.

Obsah rozpočtu obcí a krajů je definován zejm. v § 6, tj. rozumí se jím příjmy a výdaje rozpočtu a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud není uvedeno, že probíhají mimo rozpočet. Příjmy rozpočtu jsou upraveny v § 7 (obce) a § 8 (kraje), výdaje v § 9 (obce) a § 10 (kraje).

Předmětem regulace jsou i **pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků** (viz zejm. část druhá). Finanční hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí se řídí jejich ročním rozpočtem a střednědobým výhledem rozpočtu. Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí upravuje § 10a a násl.

Konečně malá rozpočtová pravidla upravují také **zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků**. Podrobnosti stanoví zejm. část čtvrtá. Územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností, zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk (§ 27 a násl.), zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, zakládat ústavy podle občanského zákoníku, zřizovat školské právnické osoby podle školského zákona a zřizovat veřejné výzkumné instituce podle zákona o veřejných výzkumných institucích.

II. Působnost zákona

Malá rozpočtová pravidla se nevztahují toliko na finanční hospodaření obcí a krajů, ale jejich věcná působnost je rozšířená také na hospodaření **dobrovolných svazků obcí** (pro ně je zavedena legislativní zkratka „svazek obcí“). Přes zřetelně formulované ustanovení odstavce 2, které je součástí malých rozpočtových pravidel ode dne jejich účinnosti (1. 1. 2001), nebylo zřejmé, v jakém rozsahu se zákon na svazky obcí má použít. Tuto nejasnost odstranila až novela provedená zákonem č. 477/2008 Sb., která u jednotlivých ustanovení formulovala, zda se vztahují i na svazky obcí.

Svazky obcí jsou upraveny v § 49 a násl. obecního zřízení (v krajském zřízení ekvivalentní institut nenacházíme a kraje nesmí být členem svazku obcí – § 26 krajského zřízení). Svazky obcí jako instrumenty meziobecní spolupráce vycházejí z čl. 10 Evropské charty místní samosprávy, který upravuje právo místních společenství se sdružovat.

Svazky obcí se zřizují za účelem ochrany a prosazování společných zájmů obcí. Členy svazku obcí mohou být jen obce. Svazek obcí je právnickou osobou, která vede účetnictví podle zákona o účetnictví. Svazek obcí nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí. Rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi (včetně spolupráce v rámci svazku obcí) a o formě této spolupráce je vyhrazeno zastupitelstvu obce podle § 84 odst. 2 písm. p) obecního zřízení.

Předmětem činnosti svazku obcí mohou být zejména (výčet je demonstrativní) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata, zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území, úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných

a jiných objektech ve vlastnictví obcí, provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin, správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.

Působnost malých rozpočtových pravidel je vztažena na svazky obcí z toho důvodu, že tyto právní osoby by neměly mít odlišná pravidla svého hospodaření, než mají jejich členské obce. Pravidla hospodaření svazků obcí byla převzata z dřívějšího zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a nyní jsou obsažena zejm. v části páté malých rozpočtových pravidel.

Vzhledem k tomu, že malá rozpočtová pravidla upravují také právní formu příspěvkových organizací obcí a krajů (§ 27 a násl.), je věcná působnost zákona rozšířena také na **zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství svazkem obcí** (§ 39a). V této formě mohou svazky obcí zřizovat školy a školská zařízení dle § 178 a § 179 školského zákona.

Ustanovení malých rozpočtových pravidel, která upravují rozpočty a finanční hospodaření obcí (tj. zejm. část druhá a třetí), se vztahují rovněž na **městské části či obvody statutárních měst a hlavního města Prahy** (odstavec 3) a není důvodu, proč by tomu mělo být jinak.

Hlavní město Praha se na městské části člení *ex lege*. Výslovně to stanoví § 3 odst. 1 zák. o hl. m. Praze. Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Podle § 4 odst. 3 zák. o hl. m. Praze mají městské části vlastní rozpočet a hospodaří podle něj za podmínek, které jsou stanoveny ve Statutu hlavního města Prahy, v zákoně o hl. m. Praze (zejm. § 34 a násl.) a právě v malých rozpočtových pravidlech (na něž míří i § 41 zák. o hl. m. Praze).

Statutárními městy podle § 4 odst. 1 obecního zřízení jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav a Prostějov.

Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy, tj. zřízení městských částí či obvodů neplyne přímo ze zákona, ale je odvislé od úvahy zastupitelstva statutárního města. Část nebo celé své území člení na městské části či obvody ze statutárních měst jenom Brno, Ostrava, Plzeň, Liberec, Ústí nad Labem, Pardubice a Opava.

Jak pro hlavní město Prahu, tak i pro statutární města platí, že rozpočty městských částí/obvodů jsou součástí rozpočtu města jako celku. Také obsah rozpočtu městských částí/obvodů, tj. jak jejich rozpočtových výdajů v návaznosti na jejich úkoly, tak i jejich rozpočtových příjmů, jimiž mají své výdaje uhrazovat, musí však stanovit město samo podle vlastních podmínek a ve své pravomoci.

Působnost malých rozpočtových pravidel je vztažena rovněž na **hospodaření regionálních rad regionů soudržnosti** (odstavec 4 komentovaného

ustanovení byl do malých rozpočtových pravidel vtělen novelou provedenou zákonem č. 138/2006 Sb.). Tyto orgány jsou zřízeny zákonem o podpoře regionálního rozvoje. Předmětný zákon upravuje podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji a s tím související působnost ústředních správních úřadů, krajů a obcí, koordinaci a realizaci podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti a činnost evropského seskupení pro územní spolupráci v návaznosti na příslušné nařízení EU.

Pro potřeby spojené s koordinací a realizací podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti se zřizují regiony, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2. Jedná se o tyto regiony soudržnosti:

- a) Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
- b) Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje,
- c) Jihozápad, vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje,
- d) Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje,
- e) Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje,
- f) Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina,
- g) Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje,
- h) Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

Na základě § 16 zák. o podpoře regionálního rozvoje se v každém regionu soudržnosti zřizuje regionální rada. Konkrétně se zřizuje:

- a) Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy, se sídlem v Praze,
- b) Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad, se sídlem v Českých Budějovicích,
- c) Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad, se sídlem v Ústí nad Labem,
- d) Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod, se sídlem v Hradci Králové,
- e) Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod, se sídlem v Brně,
- f) Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava, se sídlem v Olomouci,
- g) Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko, se sídlem v Ostravě.

V regionu soudržnosti Praha vykonává pravomoci a působnosti regionální rady hlavní město Praha v přenesené působnosti.

Každá z uvedených regionálních rad je právnickou osobou a působí jako řídicí orgán regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti.

Příjmy rozpočtu regionální rady jsou upraveny v § 16b zák. o podpoře regionálního rozvoje, výdaje v § 16c citovaného zákona. Regionální rada hospodáří podle vlastního rozpočtu, v dalším poukazuje § 16a odst. 1 zák. o podpoře regionálního rozvoje na zvláštní právní předpis. Tím jsou právě malá rozpočtová pravidla. Na hospodaření regionálních rad se užije část druhá (Finanční hospodaření územních samosprávných celků) a část třetí (Rozpočtový proces). Výjimku představují § 7 až § 10 malých rozpočtových pravidel, které upravují příjmy a výdaje rozpočtů obcí a krajů. Tato ustanovení se na regionální rady přirozeně neužijí, neboť zde existuje zvláštní úprava v zák. o podpoře regionálního rozvoje (§ 16b, § 16c).

III. Systematika zákona, prováděcí a související předpisy

Malá rozpočtová pravidla jsou vnitřně členěna do šesti částí, rubriky nižších stupňů obecnosti nejsou užity. **Systematika** zákona je následující:

Část první: Obecná ustanovení,

Část druhá: Finanční hospodaření územních samosprávných celků,

Část třetí: Rozpočtový proces,

Část čtvrtá: Organizace Územních samosprávných celků,

Část pátá: Hospodaření svazku obcí,

Část šestá: Přechodná a závěrečná ustanovení.

K malým rozpočtovým pravidlům bylo vydáno několik **prováděcích předpisů**. Nejvýznamnějším z nich je vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, kterou se stanovuje jednotné třídění příjmů a výdajů nejen rozpočtů sestavovaných dle malých rozpočtových pravidel, ale též rozpočtu státního.

Vyhláška Ministerstva financí č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, upravuje výši tvorby tohoto fondu, další příjmy a hospodaření s fondem v organizačních složkách státu a ve státních příspěvkových organizacích a příspěvkových organizacích zřízených územními samosprávnými celky. Konečně vyhláška Ministerstva financí č. 84/2005 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v příspěvkových organizacích zřízených územními samosprávnými celky, reguluje náklady na suroviny a provozní náklady na závodní stravování a jejich úhradu v příspěvkových organizacích zřízených obcemi a kraji.

Malá rozpočtová pravidla mají blízkou vazbu na řadu **souvisejících předpisů**. Předně jde o zákony o územních samosprávných celcích: obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hl. m. Praze. Tyto předpisy v obecné rovině stanovují pravidla pro hospodaření územních samosprávných celků a nakládání s jejich majetkem (§ 38 a násl. obecního zřízení, § 17 a násl. krajského zřízení, § 34 a násl. zák. o hl. m. Praze).

Samostatným předpisem jsou stanoveny výnosy daní, jež mají plynout do rozpočtů územních samosprávných celků. Jde o zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Zákon upravuje rozpočtové určení daně z přidané hodnoty, daní spotřebních, daní z příjmů, daně z nemovitých věcí a daně silniční. Samostatné řešení této problematiky mimo velká i malá rozpočtová pravidla bylo navrženo proto, že podíly jednotlivých článků soustavy veřejných rozpočtů se mohou často měnit, zatímco rozpočtová pravidla by měla zůstat relativně konstantní. Rozpočtové určení daní je odvislé do značné míry od politické úvahy zákonodárce, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/06.

Hospodaření územních samosprávných celků je třeba pravidelně přezkoumávat. Děje se tak na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Tento zákon upravuje přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti a stanoví předmět, hlediska, postup a pravidla přezkoumání.