

## Zprávy MF, částka 2/2017

Pravidla rozpočtové odpovědnosti

ref. Mgr. M. Schneebergerová, Ing. J. Mesršmíd

## ZÁKONY UPRAVUJÍCÍ PRAVIDLA ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI Z POHLEDU ÚSC

V souvislosti s úpravou pravidel rozpočtové odpovědnosti byly přijaty tyto zákony upravující povinnosti ÚSC:

1. zákon [č. 23/2017 Sb.](#), o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
2. zákon [č. 24/2017 Sb.](#), kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti, mj.:

část XII: změna zákona [č. 243/2000 Sb.](#), o rozpočtovém určení daní (RUD)

část XIV: změna zákona [č. 250/2000 Sb.](#), o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

## ÚČINNOST

Zákony byly uveřejněny ve Sbírce zákonů dne 6. února 2017. **Účinnost** zákonů je od **21. února 2017** (tj. 15. dnem po vyhlášení), s následujícími výjimkami:

od 1.1.2018: novela zákona o RUD ([§§6a - 6d](#))

od 1.1.2018: [§17](#) odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (pozastavování části daňových příjmů)

## I. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Zákon se vztahuje na **veřejné instituce**, kterými jsou mj. i územní samosprávné celky (ÚSC), dobrovolné svazky obcí (DSO), regionální rady regionu soudržnosti, příspěvkové organizace zřízené ÚSC, DSO nebo městskou částí hl. města Prahy a právnické osoby založené ÚSC, DSO nebo městskou částí hl. města Prahy, pokud jsou podle Registru ekonomických subjektů Českého statistického úřadu součástí sektoru vládních institucí<sup>1</sup>.

**Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti** stanovuje pro ÚSC:

1. pravidlo **dluhové brzdy** ([§14](#)) - platí pro ÚSC, DSO, regionální rady a příspěvkové organizace
2. číselné **fiskální pravidlo** ([§17](#)) - platí pouze pro ÚSC

**Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti** stanovuje nově pro příspěvkové organizace:

povinnost sestavovat střednědobý výhled rozpočtu a rozpočet - plán výnosů a nákladů ([§4](#) a [§5](#) + [§28](#) zákona č. 250/2000 Sb.)

**A) Dluhová brzda (§14 + §4 odst. 6 a §13 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb.)**

Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí nejméně **55 %** nominálního HDP, **musí ÚSC schválit svůj rozpočet na následující rok** jako vyrovnaný či přebytkový. Rozpočet může být sestaven jako schodkový jen při splnění podmínek stanovených v §4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., tj. pokud lze schodek uhradit:

uspořeny finančními prostředky z minulých let;

návratnou finanční výpomocí od jiné veřejné instituce;

úvěrem, půjčkou či příjmem z prodeje komunálních dluhopisů, pokud se tyto prostředky použijí pro předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

**DSO, regionální rady a příspěvkové organizace** nesmí po období, v němž výše dluhu činí nejméně 55 % hrubého domácího produktu, zřizovat nové závazky ze smluv, s výjimkou závazků týkajících se projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie nebo závazků nezbytných k plnění rozhodnutí soudu nebo orgánu státní moci, vedoucí k navýšení dluhu sektoru veřejných institucí na dobu delší než jeden kalendářní rok.

Dluhová brzda se nespustí v případě významného zhoršení ekonomického vývoje ČR, v případě nouzového stavu či v případě rozsáhlého odstraňování následků živelních pohrom.

Na tuto úpravu dále navazuje i úprava **rozpočtového provizoria** (§13 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb.):

Měsíční výdaje ÚSC **nesmí překročit 1/12 výdajů** rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok. Vyšší výdaje lze stanovit pouze v případě, pokud jde o zajištění předfinancování projektů spolufinancovaných z EU nebo pokud tak stanoví jiný zákon.

**B) Fiskální pravidlo (§17 + §6a - 6d zákona o RUD)**

Fiskální pravidlo stanoví:

ÚSC hospodaří tak, aby výše jeho dluhu nepřesáhla 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky,

*a pokud je tato hranice překročena,*

ÚSC má povinnost **postupně splácet předchozí dluhy** alespoň **o 5 % z rozdílu** mezi výší dluhu a 60 % jeho průměrných příjmů za poslední 4 rozpočtové roky,

*pokud ÚSC nesnižuje dluhy alespoň o zákonné minimum*

Ministerstvo financí v následujícím kalendářním roce rozhodne o **pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní** (§6a až §6d zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů).

Z uvedeného vyplývá, že:

ÚSC může hospodařit i s dluhem vyšším než 60 % jeho průměrných příjmů, a

k pozastavení převodu podílu na výnosu daní může dojít pouze za současného splnění obou podmínek: ÚSC svůj dluh nesníží minimálně o stanovenou částku a současně jeho dluh nadále převyšuje 60 % průměru jeho příjmů.

Pozastavené daňové příjmy jsou použity **na úhradu předchozích dluhů** ÚSC (§6c zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Postup a podmínky týkající se pozastavování části daňových příjmů jsou upraveny v části II této informace.

### Definice příjmů a dluhu:

**příjmy** ÚSC se rozumí „**příjmy celkem po konsolidaci**“ dle vyhlášky [č. 5/2014 Sb.](#), ve znění pozdějších předpisů;

**dluh** je vymezen jako dluh v nominální hodnotě, nesplacený ke konci roku. Konkrétně se do hodnoty dluhu budou započítávat stavy na syntetických účtech: 281, 282, 283, 289, 322, 326, 362, 451, 452, 453, 456 a 457, které vymezuje vyhláška [č. 410/2009 Sb.](#), ve znění pozdějších předpisů.

**Fiskální pravidlo tudíž nebrání obcím vzít si** na financování svých projektů **úvěr i v případě, kdy obec překračuje 60 % limit**, pokud je v letech následujících splácen alespoň o 5 % z rozdílu mezi dosaženou úrovní dluhu a 60 % průměrného příjmu za poslední 4 rozpočtové roky.

**Plnění pravidla se posuzuje vůči dluhu předchozího roku**; pokud si tedy obec vezme úvěr např. v roce 2017 a zároveň je její dluh nad hodnotou 60 %, musí tento dluh snížit alespoň o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu k 31.12.2017 a 60 % průměrného příjmu za roky 2014 - 2017, do 31.12.2018. K případnému zadržování části daňových příjmů by bylo přistoupeno teprve v průběhu roku 2019 (viz část II. níže).

Hodnota 5 % je stanovena hluboko pod standardním režimem splácení komerčně nabízených úvěrů, proto by obce neměly mít problémy při snižování takto vzniklého dluhu.

II. Novela zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Do zákona o rozpočtovém určení daní jsou vložena nová ustanovení ([§6a](#) až [§6d](#)), která upravují **proces pozastavení převodu podílu na výnosu daní**.

K pozastavení dochází za podmínek stanovených zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (viz výše), přičemž předmětem pozastavení je podíl ÚSC na výnosu DPH a DPPO (s výjimkou DPPO, jejímž poplatníkem je příslušný ÚSC). K prvnímu pozastavení převodu podílu územního samosprávného celku na výnosu daní může dojít až v průběhu roku 2019.

Ke **zrušení pozastavení** převodu podílu může dojít:

a) z moci úřední ([§6b](#)), přestane-li dluh ÚSC převyšovat zákonem stanovenou hodnotu;

b) na žádost ÚSC (§6c), má-li ÚSC úmysl z převedeného podílu uhradit svůj předchozí dluh.

ÚSC bude moci požádat o uvolnění pozastaveného podílu na výnosu daní, a to na splacení nebo snížení svého dluhu vzniklého do konce roku, v němž dluh ÚSC poprvé překročil zákonem stanovený limit, a toto překročení stále trvá.

## HARMONOGRAM PRVNÍHO VYHODNOCENÍ FISKÁLNÍHO PRAVIDLA PRO ÚSC

**Rok 2017** - zkušební (důsledky nesnižování dluhu platí až od r. 2018)

**neoficiální** vyhodnocení fiskálního pravidla provede MF v průběhu roku 2017, kdy bude počítat s dluhem k 31.12.2016 a průměrem příjmů za roky 2013 - 2016.

MF zveřejní na svých internetových stránkách seznam obcí překračujících fiskální pravidlo a uvede částku, o kterou by musel ÚSC svůj dluh snížit k 31.12.2017, kdyby již pravidlo platilo.

**Rok 2018** - první oficiální hodnocení

**první oficiální vyhodnocení** fiskálního pravidla pro ÚSC provede ministerstvo **na jaře 2018**, kdy bude počítat s dluhem k 31.12.2017 a průměrem příjmů za roky 2014 - 2017;

na základě tohoto vyhodnocení **ministerstvo na jaře 2018 zveřejní** na svých internetových stránkách **seznam ÚSC, jejichž výše dluhu k 31.12.2017 převyšuje 60 % průměru jejich příjmů** za roky 2014 - 2017; MF zároveň písemně informuje dotčené ÚSC o minimální částce, o kterou musí být dluh snížen do 31.12.2018;

dotčené ÚSC mají povinnost **do 31.12.2018** snížit dluh nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za roky 2014 - 2017;

**Rok 2019**

na jaře 2019

**MF provede vyhodnocení hospodaření dotčených ÚSC** (tj. těch, jejichž dluh k 31.12.2017 překračoval 60 % průměrných příjmů za roky 2014 - 2017) za účelem zjištění, **zda snížily do 31.12.2018 dluh vzniklý do 31.12.2017.**

**Nesníží-li ÚSC svůj dluh k 31.12.2018 a současně jeho dluh převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za roky 2014 - 2017, MF rozhodne** podle zákona o RUD ve správním řízení **o pozastavení** převodu podílu na výnosu daní ve výši 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a 60 % průměru příjmů za roky 2014 - 2017;

**MF zároveň provede vyhodnocení** plnění fiskálního pravidla k 31.12.2018, kdy bude počítat s dluhem k 31.12.2018 a průměrem příjmů za roky 2015 - 2018;

Z výše uvedeného plyne, že v případě, kdy ÚSC překračuje fiskální pravidlo a zároveň chce přijímat nové dluhové závazky (např. úvěry), musí prokázat, že splácí své předchozí dluhy alespoň

o stanovené minimum.

III. Novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Mezi hlavní změny v zákoně [č. 250/2000 Sb.](#), o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, patří:

nahrazení termínu „rozpočtový výhled“ termínem „střednědobý výhled rozpočtu“ ([§3](#)),

rozšíření povinnosti zveřejňování (viz tabulka),

pravidlo pro sestavování rozpočtu v případě uplatnění opatření podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ([§4](#) odst. 6),

určení stropu pro výdaje stanovené v pravidlech rozpočtového provizoria při uplatnění opatření podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ([§13](#) odst. 4),

nové skutkové podstaty správních deliktů v návaznosti na rozšíření povinnosti zveřejňování - [§22a](#),

povinnost příspěvkové organizace sestavovat rozpočet (plán výnosů a nákladů) a střednědobý výhled rozpočtu, a povinnost zřizovatele schválit rozpočet a střednědobý výhled rozpočtu jím zřízené příspěvkové organizace ([§28](#) odst. 1 až 3).

### Zveřejňované dokumenty

**Návrh střednědobého výhledu rozpočtu, návrh rozpočtu a návrh závěrečného účtu** musí být zveřejněn nejméně **15 dnů před** jeho projednáváním na zasedání příslušného orgánu.

**Schválený střednědobý výhled rozpočtu, schválený rozpočet a schválený závěrečný účet** musí být zveřejněn do **30 dnů** od jeho schválení příslušnými územními orgány. Tyto dokumenty musí být zveřejněny až do doby schválení střednědobého výhledu rozpočtu, rozpočtu a závěrečného účtu na následující kalendářní rok.

**Schválená pravidla rozpočtového provizoria** musí být zveřejněna do 30 dnů od jejich schválení, a to až do zveřejnění schváleného rozpočtu.

**Schválené rozpočtové opatření** musí být zveřejněno do 30 dnů od jeho schválení, a to po dobu zveřejnění rozpočtu, ke kterému se rozpočtové opatření vztahuje.

dokument								
	návrh střednědobého výhledu rozpočtu	schválený střednědobý výhled rozpočtu	návrh rozpočtu	schválený rozpočet	schválená pravidla rozpočtového provizoria	schválené rozpočtové opatření	návrh závěrečného účtu	schválený závěrečný účet
	§3 odst. 3	§3 odst. 4	§11 odst. 3	§11 odst. 4	§13 odst. 6	§16 odst. 5	§17 odst. 6	§17 odst. 8
	§11a odst. 1	§11a odst. 2	§11a odst. 3	§11a odst. 4			§17a odst. 1	§17a odst. 2
	§28a odst. 1	§28a odst. 2	§28a odst. 3	§28a odst. 4				
	§39 odst. 4	§39 odst. 5	§39 odst. 6	§39 odst. 7			§39 odst. 9	§39 odst. 10

subjekt	územní samosprávný celek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	regionální rada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	příspěvková organizace	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	dobrovolný svazek obcí	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	povinnost dokument zveřejnit již před novelou						
		<input type="checkbox"/>	nová povinnost dokument zveřejnit						

## Způsob zveřejnění

ÚSC, regionální rada a DSO mají povinnost zveřejnit dokumenty kromě na úřední desce i na „internetových stránkách“, nikoliv tedy „způsobem umožňující dálkový přístup“, jak zákon stanovil do 21. února 2017. Jedná se však o pouhou změnu terminologie a fakticky nedochází ke změně toho, jakým způsobem mají být dokumenty zveřejněny. Na elektronické úřední desce (= „internetových stránkách“) se zveřejňuje úplné znění dokumentů, na „stacionární“ úřední desce mohou být z důvodu její omezené kapacity dokumenty zveřejněny v užším rozsahu.

Příspěvková organizace podle [§28a](#) zveřejňuje střednědobý výhled rozpočtu (a jeho návrh) a rozpočet (a jeho návrh), a to

buď na svých internetových stránkách;

nebo na internetových stránkách svého zřizovatele;

nebo způsobem v místě obvyklým (např. veřejně přístupná nástěnka školy).

Zákon umožňuje příspěvkové organizaci zvolit si kteroukoliv ze tří možných variant zveřejnění.

## Úprava správních deliktů

Úprava správních deliktů reflektuje nové povinnosti v oblasti zveřejňování střednědobých výhledů rozpočtu, rozpočtů, rozpočtových opatření, pravidel rozpočtového provizoria a závěrečných účtů.

V průběhu legislativního procesu byla z původního návrhu zákona **vypuštěna povinnost zveřejňovat návrhy rozpočtových opatření a návrhy pravidel rozpočtového provizoria**. Tato skutečnost však nebyla reflektována v novém znění [§22a](#), konkrétně v **odstavci 2 písm. d), odstavci 3 písm. d) a odstavci 4 písm. d)**. **Do přijetí legislativně technické novely je proto na tato ustanovení nutné nahlížet jako na ustanovení neaplikovatelná**, a to pokud jde o nezveřejnění návrhu rozpočtového opatření a návrhu pravidel rozpočtového provizoria. **Vzhledem k neexistující zákonné povinnosti nemůže být nezveřejnění návrhu rozpočtového opatření a návrhu pravidel rozpočtového provizoria správním deliktem a ÚSC, regionální radu nebo DSO tak za nezveřejnění těchto návrhů nelze sankcionovat.**

## Příspěvkové organizace

Podle zákona [č. 128/2000 Sb.](#), o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, plní rada obce vůči zřízené příspěvkové organizaci úkoly zřizovatele podle zvláštních právních předpisů. To znamená, že **rada obce schvaluje rozpočet a střednědobý výhled rozpočtu příspěvkové**

**organizace.** V obcích, kde se rada nevolí, plní podle zákona o obcích úkoly zřizovatele **starosta**.

První střednědobý výhled rozpočtu budou příspěvkové organizace zpracovávat při přípravě svých rozpočtů na rok 2018, tj. do 31.12.2017. Rozpočet příspěvkové organizace se sestavuje v návaznosti na její střednědobý výhled rozpočtu. Z toho plyne, že při přípravě rozpočtu (plánu výnosů a nákladů) na rok 2018 připraví příspěvková organizace i návrh střednědobého výhledu rozpočtu na léta 2019-2020 (případně delší). Zřizovatel bude tudíž schvalovat rozpočet příspěvkové organizace na rok 2018 a střednědobý výhled rozpočtu příspěvkové organizace na léta 2019-2020 (případně delší).

### **Přechodné ustanovení**

Přechodné ustanovení upravuje situaci, kdy ÚSC, regionální rada nebo DSO schválily rozpočet na rok 2017 (nebo střednědobý výhled rozpočtu na rok 2018 a násl.) přede dnem nabytí účinnosti zákona, t.j. před 21. únorem 2017. V takovém případě musí být tento schválený rozpočet nebo střednědobý výhled rozpočtu **zveřejněn** v souladu se zákonem **do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti zákona, t.j. do 23. března 2017**.

Stejná lhůta platí i pro zveřejnění rozpočtu nákladů a výnosů příspěvkové organizace na rok 2017 (a střednědobého výhledu nákladů a výnosů na rok 2018 a násl.), pokud byl schválen před 21. únorem 2017.

Pokud má ÚSC schválen dokument nazvaný „rozpočtový výhled“ před 21. únorem 2017, nemusí jej přejmenovávat - postačí, když nový termín „střednědobý výhled rozpočtu“ použije při jeho nejbližší aktualizaci.

1 Sektor vládních institucí podle Registru ekonomických subjektů je ekvivalentní se sektorem veřejných institucí podle zákona [č. 23/2017 Sb.](#), o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.