

z p r á v y

Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány obcí a krajů

ISSN 1803-6082 (on line)

Ročník: 2017
Číslo: 2

V Praze dne 15. února 2017

<http://www.mfcr.cz>
<http://www.denik.obce.cz>

OBSAH:

strana

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <u>1. Pravidla rozpočtové odpovědnosti</u> ref. Mgr. M. Schneebergerová, Ing. J. Mesršmíd | 2 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---|

1. 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 institucí¹.

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:

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

- 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 § 11a odst. 1 § 28a odst. 1 § 39 odst. 4 | § 3 odst. 4 § 11a odst. 2 § 28a odst. 2 § 39 odst. 5 | § 11 odst. 3 § 11a odst. 3 § 28a odst. 3 § 39 odst. 6 | § 11 odst. 4 § 11a odst. 4 § 28a odst. 4 § 39 odst. 7 | § 13 odst. 6 | § 16 odst. 5 | § 17 odst. 6 § 17a odst. 1 § 39 odst. 9 | § 17 odst. 8 § 17a odst. 2 § 39 odst. 10 |
| subjekt | územní samosprávný celek | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | regionální rada | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | příspěvková organizace | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| | dobrovolný svazek obcí | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | | | | | | ✓ | povinnost dokument zveřejnit již před novelou | | |
| | | | | | | ✓ | 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 můžou 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.
