

z p r á v y

Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány obcí a krajů

ISSN 1803-6082 (on line)

Ročník: 2009

Číslo: 4

V Praze dne 4. září 2009

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

OBSAH:

strana

<u>1. Dotazy a odpovědi, výklady a stanoviska Ministerstva financí k zákonu č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony – část II.</u>	
Mgr. H. Peterová, JUDr. A. Heřmanová	2
<u>2. Sociální fond – čerpání příspěvků na rekreaci, sportovní a kulturní akce</u>	
čj.: 28/49 210/2009 – 124 – Mgr. H. Peterová	5
<u>3. Pronájem majetku příspěvkové organizaci</u>	
čj.: 09/63 987/2009 – 124 – ref. JUDr. A. Heřmanová	6
<u>4. Porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací</u>	
čj.: 12/65 368/2009 – 124 – ref. Mgr. H. Peterová	7
<u>5. Sankce uložené obcí právnické osobě za zadržení finančních prostředků poskytnuté investiční dotace</u>	
čj.: 12/64 370/2009 – 124 – ref. Mgr. H. Peterová	7
<u>6. Výpůjčka nemovitého majetku příspěvkové organizaci</u>	
čj.: 12/60 716/2009 – 124 – ref. Mgr. H. Peterová	8

1. Dotazy a odpovědi, výklady a stanoviska Ministerstva financí k zákonu č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony – část II.

Mgr. H. Peterová, JUDr. A. Heřmanová

Dotaz č. 1):

Zákon č. 250/2000 Sb. neuvádí v úvodu vymezení základních pojmů. Co se míní definicí „v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup“? Jedná se pouze o internet nebo i o zveřejňování prostřednictvím jiných elektronických prostředků (např. digitální pozemní televize, teletext).

Odpověď:

Jedná se o elektronickou úřední desku.

Dotaz č. 2):

Je nutno zveřejnění v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup prokázat smlouvou s provozovatelem nebo je dostačující uvedení data zveřejnění a sejmutí na návrhu zveřejněného dokumentu na elektronické či „kamenné“ úřední desce?

Odpověď:

Dostačující je datum zveřejnění a sejmutí na dokumentu. Většinou ÚSC mají i elektronický archiv, kde jsou archivovány dokumenty zveřejněné na úřední desce.

Dotaz č. 3):

Podle § 39 (4) a (6) zákona č. 250/2000 Sb. je svazek obcí povinen zveřejnit návrh svého rozpočtu a návrh závěrečného účtu „na úředních deskách obcí, které jsou jeho členy, a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

a) Je potřeba, aby měl DSO svoji elektronickou úřední desku, když mu tuto povinnost zákon neukládá?

Odpověď:

Ne. Zveřejňuje se na elektronických úředních deskách členských obcí.

b) Z citovaného ustanovení zákona jednoznačně nevyplývá povinnost svazku obcí zveřejnit výše uvedené dokumenty na elektronických úředních deskách všech členských obcí. Je zveřejnění pouze na elektronické desce jedné z obcí naplněním skutkové podstaty správního deliktu? Pokud ano, z jakého titulu?

Odpověď:

„Svazek obcí je povinen návrh svého rozpočtu zveřejnit vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu na úředních deskách obcí, které jsou jeho členy, a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáním v orgánu svazku obcí, který jej podle stanov schvaluje“. Podle našeho právního názoru je z daného textu zřejmé, že se zveřejňuje na „klasických“ úředních deskách všech členských obcí a na elektronických úředních deskách všech členských obcí.

Dotaz č. 4):

Je krajský úřad oprávněn posuzovat „vhodný rozsah“ povinně zveřejňovaných dokumentů – návrhu rozpočtu a závěrečného účtu?

Odpověď:

Není.

Dotaz č. 5):

Na úřední desce i na elektronické úřední desce byly zveřejněny následující údaje:

Závěrečný účet je k nahlédnutí v kanceláři starostky.

a) Lze takto zveřejněný odkaz považovat za „zveřejnění ve vhodném rozsahu“? Je správním deliktem, když obec zveřejní pouze upozornění, že celý závěrečný účet bude ke shlednutí na obecním úřadě?

Odpověď:

V žádném případě se nejedná o zveřejnění ve vhodném rozsahu. Jedná se o správní delikt, neboť na úřední desce nebyla zveřejněna žádná část závěrečného účtu.

b) Jak postupovat při odůvodnění naplnění skutkové podstaty správního deliktu v případě, že obec považuje výše uvedený rozsah za vhodný?

Odpověď:

Správního deliktu se obec dopustí tím, že v rozporu s

- § 11 odst. 3 nezveřejní návrh rozpočtu, nebo
- § 17 odst. 6 nezveřejní návrh závěrečného účtu.

§ 11 odst. 3 – Návrh rozpočtu musí být nejméně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu územního samosprávného celku zveřejněn vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup.

§ 17 odst. 6 – Návrh závěrečného účtu musí být nejméně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu územního samosprávného celku zveřejněn vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Návrh rozpočtu, nebo návrh závěrečného účtu, nebyl zveřejněn ve vhodném rozsahu po dobu 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu obce na úřední desce (na úřední elektronické desce), na úřední desce bylo zveřejněno pouze oznámení, kde se mohou občané s návrhem seznámit. Oznámení nelze považovat za zveřejnění návrhu ve vhodném rozsahu.

Dotaz č. 6):

Na úřední desce i na elektronické úřední desce byly zveřejněny následující údaje – uvedení seznamu bez možnosti shlednutí konkrétního dokumentu:

Sestavy:

Rozvaha (balance) k 31. 12. 2008

Výkaz zisku a ztrát k 31. 12. 2008

Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. 12. 2008

Příloha k 31. 12. 2008

Celkem 36 stran A4

Výše uvedené sestavy jsou k nahlédnutí v kanceláři starostky.

a) Lze takto zveřejněný seznam dokumentů a odkaz považovat za „zveřejnění ve vhodném rozsahu“? Je takové zveřejnění dostatečné nebo se jedná o správní delikt?

Odpověď:

Podle našeho názoru by měl vhodný rozsah odpovídat „možnosti“ klasické úřední desky a hlavně by měl obsahovat základní číselné údaje. Nejedná se o správní delikt, pokud obec „seznam sestav“ s uvedením základních číselných údajů považuje za vhodný rozsah. Pokud by však zveřejnila pouze seznam sestav bez číselných údajů s tím, kde se občané mohou s dokumentem seznámit, nelze tento seznam považovat za zveřejnění ve vhodném rozsahu, ale pouze za informaci, kde si občané mohou sestavy pročíst resp. seznámit se s dokumentem, a jednalo by se o správní delikt.

b) Jak postupovat při odůvodnění naplnění skutkové podstaty správního deliktu v případě, že obec považuje výše uvedený rozsah za vhodný?

Správní řízení se nezahájí.

Pokud se však jedná o zveřejnění „seznamu sestav bez uvedení základních číselných údajů“, s tím, že si je občan může pročíst na obecním úřadě, správní řízení se zahájí. Nebyl zveřejněn dokument ve vhodném rozsahu, ale pouze byla zveřejněna informace, kde se lze s dokumentem seznámit.

Dotaz č. 7):

Na úřední desce i na elektronické úřední desce byly zveřejněny následující údaje v plném rozsahu:

Sestavy:

Rozvaha (balance) k 31. 12. 2008

Výkaz zisku a ztrát k 31. 12. 2008

Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. 12. 2008

Příloha k 31. 12. 2008

Celkem 36 stran A4

a) Obec založila a zřídila právnické osoby. Informace o hospodaření zřízených a založených právnických osob byly součástí závěrečného účtu. Sestava, která obsahovala údaje o hospodaření těchto osob nebyla zveřejněna – viz přehled zveřejněných dokumentů.

Jedná se o správní delikt?

Odpověď:

Podle našeho názoru nejedná. Obec zveřejnila závěrečný účet ve vhodném rozsahu.

b) V případě, že není součástí závěrečného účtu hospodaření právnických osob zřízených nebo založených ÚSC nebo SO, jedná se o správní delikt?

Odpověď:

Nejedná. Co obsahuje závěrečný účet je stanoveno v ustanovení § 17 odst. 2. Nedodržení obsahu závěrečného účtu však není správním deliktem.

Dotaz č. 8):

Je uvedeno, že dokumenty by měly být zveřejněny ve vhodném rozsahu. Bude tedy dostačující, pokud bude uvedena na „kamenné“ úřední desce pouze část objemnějšího dokumentu s poznámkou, že plný rozsah je zveřejněn na elektronické úřední desce, příp. je k dispozici k nahlédnutí na obecním úřadě?

Odpověď:

Ano.

2. Sociální fond – čerpání příspěvků na rekreaci, sportovní a kulturní akce

čj.: 28/49 210/2009 – 124 – Mgr. H. Peterová

Obec má zřízen sociální fond, přičemž v zásadách jeho čerpání má stanoveno, že podmínkou poskytnutí příspěvku na rekreaci zaměstnance je, že zaměstnanec předloží obci fakturu vystavenou na obec a následně zaměstnavateli uhradí cenu poukazu sníženou o příspěvek na rekreaci. Podle daňového poradce obce by faktura měla být vystavena na zaměstnance a město by pouze provedlo úhradu jménem a na účet zaměstnance.

Na územní samosprávné celky se nevztahuje vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů. Nic však nebrání tomu, aby územní samosprávný celek, v daném případě obec, ve své samostatné působnosti zřídil pro kulturní a sociální potřeby svých zaměstnanců, uvolněných členů zastupitelstva popř. jiných osob svůj peněžní fond podle ustanovení § 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zastupitelstvo obce, do jehož vyhrazené působnosti spadá zřízení peněžních fondů, při zřízení „sociálního fondu“ stanoví zásady jeho naplňování a zásady použití podle svého vlastního rozhodnutí, resp. podle své vlastní úvahy. Nic však nebrání zastupitelstvu obce v tom, aby zásady naplňování fondu a použití fondu sestavilo obdobně, jako je stanoveno ve vyhlášce č. 114/2002 Sb.

Pokud má obec v zásadách poskytování peněžních prostředků ze sociálního fondu stanoveno, že příspěvky poskytuje formou nepeněžního plnění (s výjimkou půjček, peněžitých darů), a obec přispívá pouze na činnosti, které organizuje nebo spoluorganizuje popřípadě pořídí od právnické nebo fyzické osoby a stanoveným osobám je poskytuje jako plnění za cenu sníženou o příspěvek ze sociálního fondu, znamená to, že účetní doklad zní na obec. Obec od konkrétní osoby (zaměstnance, uvolněného člena zastupitelstva apod.) vybere příslušnou částku, přidá příspěvek z fondu a činnost zcela uhradí. Pokud by obec prováděla úhradu z fondu na účet konkrétní osoby (zaměstnance, uvolněného člena zastupitelstva apod.) nejednalo by se už o nepeněžní plnění.

K nepeněžnímu plnění ještě doplňujeme, že podle § 6 odst. 9 písm.d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, jsou od daně z příjmů osvobozena nepeněžní plnění poskytovaná zaměstnavatelem zaměstnancům ze sociálního fondu, ve formě možnosti používat rekreační, zdravotnická a vzdělávací zařízení, předškolní zařízení, závodní knihovny, tělovýchovná a sportovní zařízení nebo ve formě příspěvku na

kulturní pořady a sportovní akce; jde-li však o poskytnutí rekreace včetně zájezdů, je u zaměstnance z hodnoty nepeněžního plnění od daně osvobozena v úhrnu nejvýše částka 20 000 Kč za kalendářní rok. Jako plnění zaměstnavatele zaměstnanci se posuzuje i plnění poskytnuté pro rodinné příslušníky zaměstnance. Toto ustanovení se podle § 12 zákona o daních z příjmů použije obdobně i pro plnění poskytované v souvislosti s výkonem funkce uvolněného člena zastupitelstva.

3. Pronájem majetku příspěvkové organizaci

čj.: 09/63 987/2009 – 124 – ref. JUDr. A. Heřmanová

Podle § 27 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, musí zřizovací listina příspěvkové organizace obsahovat vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který jí předává k hospodaření (svěřený majetek), aby s ním mohla plnit svůj účel. Zákon č. 250/2000 Sb. nevylučuje uzavření nájemní smlouvy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací, případně smlouvy o výpůjčce. Tyto smlouvy však nemohou nahrazovat postup podle § 27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb. Předmětem uvedených smluv by mělo být užívání majetku zřizovatele nad rámec svěřeného majetku. Důvodem k uzavření smlouvy by mohla být např. přechodná nemožnost užívání svěřeného majetku z důvodu jeho opravy, nebo jiné důvody, které po určitém čase pominou.

Nájemní smlouva mezi zřizovatelem a jeho příspěvkovou organizací by podle našeho názoru přicházela v úvahu v případě příspěvkové organizace, která je zisková, a které zřizovatel z tohoto důvodu neposkytuje příspěvek na provoz. Nájem by pak mohl být hrazen z vytvořeného zisku. Za důvod k uzavření nájemní smlouvy s příspěvkovou organizací, která je nezisková a která by nájem musela hradit z příspěvku na provoz poskytovaného zřizovatelem, by mohlo být považováno to, že příspěvková organizace neprovádí účetní odpisy dlouhodobého majetku, který má v pronájmu nebo ve výpůjčce. Takový postup by zejména v případě nájmu sjednaného nikoliv za cenu v místě a čase obvyklou mohl být posouzen jako účelový a mohl by vzbuzovat pochybnosti, zda je v souladu s právními předpisy.

Poskytne-li zřizovatel příspěvkové organizaci určitý majetek na základě nájemní smlouvy, veškerá omezení pro nakládání s tímto majetkem musí být uvedena v nájemní smlouvě. Zákon č. 250/2000 Sb. v § 27 odst. 2 stanoví, co musí zřizovací listina obsahovat. Ve zřizovací listině se povinně uvádějí práva a povinnosti příspěvkové organizace pro nakládání se svěřeným majetkem, nikoliv s majetkem přenechaným např. do nájmu. Uvedení dalších údajů nad rámec stanovený v § 27 odst. 2 uvedeného zákona je na rozhodnutí územního samosprávného celku, který rozhoduje o zřízení příspěvkové organizace a zřizovací listinu schvaluje podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve své samostatné působnosti.

4. Porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací

čj.: 12/65 368/2009 – 124 – ref. Mgr. H. Peterová

Podle ustanovení § 28 odst. 8 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, ukládá zřizovatel příspěvkové organizaci za porušení rozpočtové kázně výhradně odvod do svého rozpočtu.

V případě příspěvkové organizace zřízené obcí rozhoduje o uložení odvodu svým usnesením rada obce, která podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, plní vůči právnickým osobám zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zřizovatele podle zvláštních předpisů. V písemném rozhodnutí o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, které je doručováno příspěvkové organizaci, je stanoveno, že odvod za porušení rozpočtové kázně ukládá obec na základě příslušného usnesení rady obce. V jakých případech se příspěvková organizace dopustí porušení rozpočtové kázně je taxativně stanoveno v § 28 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb.

Na porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací se nevztahuje obecná úprava porušení rozpočtové kázně, obsažená v ustanovení § 22 zákona č. 250/2000 Sb. Porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací se řídí výhradně ustanovením § 28 odst. 8 a 9 citovaného zákona.

Zřizovatel může, na základě písemné žádosti příspěvkové organizace, prominout nebo snížit příspěvkové organizaci odvod za porušení rozpočtové kázně. Záleží výhradně na zřizovateli, zda odvod za porušení rozpočtové kázně promine nebo zda rozhodne o prominutí části tohoto odvodu. V zákoně není stanoveno, že příspěvková organizace žádá o prominutí části odvodu, ale toliko stanoví, že zřizovatel může na základě písemné žádosti příspěvkové organizace prominout nejen celý odvod, ale i jen jeho část. Pokud by příspěvková organizace žádala např. o prominutí poloviny stanoveného odvodu není zřizovatel při svém rozhodování navrhovanou výší na prominutí části odvodu vázán. Záleží výhradně na jeho rozhodnutí, zda a v jaké výši odvod za porušení rozpočtové kázně promine. Při promíjení bude jistě zvažovat všechny okolnosti a zejména i to, zda příspěvková organizace má ve svém rezervním fondu dostatek finančních prostředků na úhradu odvodu za porušení rozpočtové kázně.

5. Sankce uložené obcí právnické osobě za zadržení finančních prostředků poskytnuté investiční dotace

čj.: 12/64 370/2009 – 124 – ref. Mgr. H. Peterová

Smlouva o poskytnutí dotace z rozpočtu územního samosprávného celku je uzavírána v režimu veřejného práva a v režimu občanského zákoníku mohou být ve smlouvě upraveny pouze otázky, pro které veřejnoprávní předpis nestanoví závazné podmínky.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, v jakých případech se příjemce dotace z rozpočtu územního samosprávného celku dopustí porušení rozpočtové kázně a současně stanoví sankce za toto porušení. Těmito sankcemi je výhradně odvod neoprávněně použitých nebo

zadržných poskytnutých peněžních prostředků zpět do rozpočtu poskytovatele a penále ve výši 1 promile denně z neoprávněně použitých nebo zadržných prostředků, nejvýše však do výše této částky.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti **nelze**, podle našeho právního názoru, ve smlouvě o poskytnutí dotace z rozpočtu územního samosprávného celku ještě stanovit smluvní pokuty v režimu občanskoprávním.

V případě příjemce dotace vrátil do rozpočtu obce neoprávněně zadržené peněžní prostředky a současně uhradil smluvní pokutu ve výši 1 promile denně, přičemž výše vrácených peněžních prostředků odpovídala výši odvodu a výše uhrazené smluvní pokuty odpovídala výši penále podle zákona č. 250/2000 Sb. S ohledem na skutečnost, že rada obce uložila příjemci dotace odvod a penále za porušení rozpočtové kázně, lze vrácené prostředky a úhradu smluvní pokuty provedenou příjemcem dotace považovat za odvod a penále za porušení rozpočtové kázně.

6. Výpůjčka nemovitého majetku příspěvkové organizaci

čj.: 12/60 716/2009 – 124 – ref. Mgr. H. Peterová

Jedinou právní úpravu svěření majetku obce jí zřízené příspěvkové organizaci obsahuje ustanovení § 27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se zřizovací listinou vymezuje majetek ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává k hospodaření (dále jen „svěřený majetek“). Tento majetek podléhá účetním odpisům podle zákona o účetnictví.

Pokud tedy obec příspěvkové organizaci svěřila svůj majetek, tato příspěvková organizace jej vede na majetkových účtech a účetně jej odepisuje podle zřizovatelem schváleného odpisového plánu. Účetní odpisy jsou zdrojem investičního fondu této organizace. Pokud příspěvková organizace nemá dostatek finančních prostředků na krytí účetních odpisů, je povinností zřizovatele, aby ve svém příspěvku příspěvkové organizaci zohlednil i finanční krytí těchto účetních odpisů.

Zřizovatel může příspěvkové organizaci uložit odvod do svého rozpočtu jestliže jsou její investiční zdroje větší, než je jejich potřeba užití podle rozhodnutí zřizovatele (§ 28 odst. 6 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb.).

Nelze však vyloučit ani jiný právní důvod užívání majetku územního samosprávného celku jím zřízenou příspěvkovou organizací, např. na základě nájemní smlouvy nebo smlouvy o výpůjčce. Je však třeba si ujasnit co to znamená.

Pokud by územní samosprávný celek uzavřel se svou příspěvkovou organizací nájemní smlouvu, znamenalo by to, že by touto nájemní smlouvou jako pronajímatel přenechával za úplatu nájemci věc, aby ji dočasně (ve sjednané době) užíval nebo z ní bral i užitky (§ 663 občanského zákoníku). Formu pronájmu majetku, kdy pronajímatelem je

územní samosprávný celek a nájemcem jím zřízená příspěvková organizace, však považujeme za nevhodnou. Zejména je naprosto nelogické, aby zřizovatel své příspěvkové organizaci ve svém příspěvku na provoz této své organizaci zohledňoval finanční prostředky, jimiž by mu jím zřízená příspěvková organizace hradila nájemné.

V případě, že by územní samosprávný celek uzavřel se svou příspěvkovou organizací smlouvu o výpůjčce, znamenalo by to, podle ustanovení § 659 občanského zákoníku, že by jeho příspěvkové organizaci, jako vypůjčiteli, vzniklo právo věc po dohodnutou dobu bezplatně užívat. I když možnost výpůjčky určitého majetku zřizovatele příspěvkovou organizací nelze vyloučit, tento institut by neměl nahrazovat postup podle § 27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb. Mohl by řešit dočasnou potřebu příspěvkové organizace využít určitý majetek zřizovatele nad rozsah svěřeného majetku. Nahrazení postupu zřizovatele podle § 27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb. při vzniku příspěvkové organizace uzavřením smlouvy o výpůjčce považujeme za nesoulad s předmětným zákonem.

V případě nájmu a výpůjčky (pokud se nejedná o případ smlouvy o výpůjčce po dobu zajištění závazků převodem práva - § 28 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) příspěvková organizace o majetku neúčtuje a účetně jej neodepisuje. Vypůjčený majetek se neuvádí ve zřizovací listině příspěvkové organizace, ale příspěvková organizace jej užívá na základě smlouvy o výpůjčce nebo smlouvy o nájmu uzavřené podle občanského zákoníku. O majetku daného do výpůjčky nebo do nájmu účtuje obec.
