

Praha 27. 5. 2020

Poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím a odložení části žádosti

Vážený pane,

Ministerstvu financí byla dne 12. května 2020 doručena Vaše žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), Vaše žádost je formulována takto:

- „1) Žádám o informaci, zda disponujete jakoukoliv metodikou nebo výkladem vztahujícím se k plnění finančního rozpočtu příspěvkových organizací zřízených obcemi. Mám na mysli skutečnost, že u obcí je tato záležitost řešena v § 18 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale v žádné části uvedeného zákona nejsou řešena pravidla vztahující se k plnění rozpočtu u příspěvkových organizací, pomineme-li § 28 odst. 1 a 2, které jsou v tomto nedostačující. Pokud takovou metodiku či výklad máte, pošlete mně ji, prosím. Pokud je nemáte, uveďte, prosím, odkaz na příslušný právní předpis a jeho ustanovení, ze kterého je patrné, že do plnění rozpočtu příspěvkových organizací se zahrnují jen takové příjmy, které byly skutečně přijaty, resp. takové finanční operace, které byly uskutečněny v kalendářním roce a že do plnění výdajů se zařazuje jen takové čerpání prostředků příspěvkové organizace, které se uskutečnilo v kalendářním roce.*
- 2) Žádám o informaci, zda může ředitel příspěvkové organizace zřízené obcí (základní školy, mateřské školy aj.) uzavírat sám se sebou jako statutární orgán právnické osoby pracovní smlouvy a dohody dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce? Nejde o střet zájmů z pohledu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole?*
- 3) Žádám o informaci, zda disponujete metodikou pro výpočet ceny jídel ve školní kuchyni u příspěvkových organizací (základní školy, mateřské školy aj.) zřízených obcemi, která by byla použitelná při veřejnosprávních kontrolách dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Pokud ano, poskytněte mi ji, prosím, a doporučte mně také tuto metodiku od kohokoliv jiného, pokud víte, že existuje. Jsou-li k této metodice příklady, poskytněte mně je také, prosím.*
- 4) Žádám o informaci, zda disponujete metodikou pro výpočet ceny za školní družinu, kterou musí hradit rodiče dětí, které školní družinu navštěvují, přičemž, by tato metodika byla použitelná při veřejnosprávních kontrolách dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.? Pokud ano, poskytněte mi ji, prosím, a doporučte mně také tuto metodiku od kohokoliv jiného, pokud víte, že existuje. Jsou-li k této metodice příklady, poskytněte mně je také, prosím.*
- 5) Žádám o informaci, zda disponujete metodikou pro výpočet ceny za zájmové kroužky, kterou musí hradit rodiče dětí, které tyto kroužky navštěvují, přičemž, by tato metodika byla použitelná při veřejnosprávních kontrolách dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Pokud ano, poskytněte mi ji, prosím, a doporučte mně také*

tuto metodiku od kohokoliv jiného, pokud víte, že existuje. Jsou-li k této metodice příklady, poskytněte mně je také, prosím.

6) Žádám o informaci, zda disponujete metodikou, v rámci níž je řešeno, jak postupovat při výpočtu ceny oběda, je-li zřizovatelem základní školy a současně také zřizovatelem mateřské školy jedna obec, přičemž by tato metodika byla použitelná při veřejnosprávních kontrolách dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Jedná se v takovém případě o vlastní strážníky nebo o cizí strážníky, když jde o dva odlišné právní subjekty? Postupuje se tak u žáků uvedených škol a také u jejich zaměstnanců? Pokud uvedenou metodiku máte, poskytněte mně ji, prosím.

7) Žádám o informaci, kdo má vykonávat funkci příkazce operací v příspěvkové organizaci zřízené obcí (základní škola, mateřská škola aj.), dle §§ 13 a 14 Vyhlášky č. 416/2004 Sb., pokud se jedná o finanční plnění ve prospěch ředitele této příspěvkové organizace (např. plat a nový platový výměr, cestovní náhrady aj.). Měl by to být zástupce ředitele této příspěvkové organizace, nebo jiná osoba, a to která?

8) Žádám o poskytnutí informace, zda příspěvkové organizace zřízené obcemi (základní školy, mateřské školy aj.) musí dodržet vlastní finanční rozpočet FKSP jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. Je, či není možné bez objektivních důvodů vyčerpat namísto plánovaných 120 000,- Kč jen 40 000,- Kč? Jedná se o porušení právních předpisů, a kterých (včetně uvedení konkrétního ustanovení)?

9) Žádám o poskytnutí informace, zda příspěvkové organizace zřízené obcemi (základní školy, mateřské školy aj.), musí přednostně využívat při udělení nenárokových finančních odměn svým zaměstnancům ty finanční prostředky, které mají na účtu Fondu odměn, který byl vytvořen dle § 32 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nebo tak činit nemusí a mohou k tomuto účelu za daných okolností využívat finančních prostředků na platy, poskytnuté příslušným krajským úřadem.

10) Žádám o poskytnutí informace, zda z kontroly, vztahující se k dodržení podmínek, uvedených ve veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace z rozpočtu obce, která byla uzavřena dle § 10a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, je možné namísto Protokolu o kontrole pořídít pouze záznam, jako by se jednalo o vnitřní kontrolu uskutečněnou poskytovatelem dotace. Pokud ano, je takovou vnitřní kontrolou splněna podmínka na provedení kontroly ze strany poskytovatele dotace uvedená v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole?“

K prvnímu bodu Vaší žádosti týkajícímu se dotazu: „disponujete jakoukoliv metodikou nebo výkladem vztahujícímu se k plnění finančního rozpočtu příspěvkových organizací zřízených obcemi...“, lze konstatovat, že podle § 28 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, je rozpočet příspěvkové organizace plán výnosů a nákladů na rozpočtový rok, jímž se řídí financování činnosti příspěvkové organizace. Rozpočtový rok je shodný s kalendářním rokem. Metodika k hospodaření územních samosprávných celků a jimi zřízených příspěvkových organizací je zveřejňována na základě dotazů na webových stránkách Ministerstva financí ve „Zprávách Ministerstva financí pro finanční orgány obcí a krajů“ <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/zpravy-mf-pro-obce-a-kraje> a na webových stránkách Ministerstva financí u veřejných rozpočtů v metodické podpoře <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/metodicka-podpora>.

Nad rámec výše uvedeného a mimo režim InfZ je třeba uvést, že nelze souhlasit s Vaším názorem, že do plnění rozpočtu příspěvkových organizací se zahrnují jen

takové příjmy, které byly skutečně přijaty, resp. takové finanční operace, které byly uskutečněny v kalendářním roce, a že do plnění výdajů se zařazuje jen takové čerpání prostředků příspěvkové organizace, které se uskutečnilo v kalendářním roce, jelikož rozpočet příspěvkové organizace je plán jejich výnosů a nákladů, nikoliv příjmů a výdajů.

K sedmému bodu Vaší žádosti ohledně dotazu: „*kdo má vykonávat funkci příkazce operací v příspěvkové organizaci zřízené obcí (základní škola, mateřská škola aj.), dle §§ 13 a 14 Vyhlášky č. 416/2004 Sb., pokud se jedná o finanční plnění ve prospěch ředitele této příspěvkové organizace (např. plat a nový platový výměr, cestovní náhrady aj.). Měl by to být zástupce ředitele této příspěvkové organizace, nebo jiná osoba, a to která?*“ Vám Ministerstvo financí sděluje, že výkon funkce příkazce operace v rámci předběžné řídicí kontroly je součástí vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, v § 25 odst. 1 stanoví odpovědnost za nastavení vnitřního kontrolního systému, včetně schvalovacích procesů řídicí kontroly, vedoucímu orgánu veřejné správy, tj. řediteli příspěvkové organizace. Dále dle ustanovení § 26 téhož zákona vykonává funkci příkazce operace vedoucí orgánu veřejné správy nebo jiný vedoucí zaměstnanec, který byl k tomu pověřen vedoucím orgánem veřejné správy. V případě příspěvkové organizace to znamená, že funkci příkazce operace může vykonávat ředitel příspěvkové organizace nebo jiný vedoucí pracovník pověřený ředitelem příspěvkové organizace.

Smyslem schvalovacích procesů řídicí kontroly je operace ověřit dle § 11 a násl. prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění vyhlášky č. 274/2018 Sb. a vyhlášky č. 24/2020 Sb. (dále jen „prováděcí vyhláška“), a poskytnout podklady pro rozhodnutí o operaci. V případě platu, odměn, stanovení nového platebního výměru ředitele příspěvkové organizace provádí příkazce operace pouze ověření ve fázi po vzniku závazku. Dle § 122 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, stanoví plat vedoucímu zaměstnanci, který je statutárním orgánem zaměstnavatele (řediteli příspěvkové organizace) orgán, který ho na pracovní místo ustanovil. Ředitel příspěvkové organizace je do své funkce jmenován radou územního samosprávného celku, tudíž o platových poměrech ředitele rozhoduje rada územního samosprávného celku. Předběžná řídicí kontrola ve fázi před vznikem závazku se tudíž na příspěvkové organizaci neprovádí. Ve fázi po vzniku závazku, tj. před vyplacením prostředků řediteli příspěvkové organizace, ověřuje příkazce operace dle § 14 odst. 2 prováděcí vyhlášky správnost určení věřitele, výši a splatnost vzniklého závazku a soulad výše závazku s rozhodnutím rady územního samosprávného celku. V případě cestovních náhrad provádí příkazce operace ověření v plné míře před i po vzniku závazku.

Vzhledem k tomu, že odpovědnost za nastavení schvalovacích procesů řídicí kontroly nese vždy ředitel příspěvkové organizace, není vyloučeno, aby plnil funkci příkazce operace pro všechny operace příspěvkové organizace, včetně operací souvisejících s jeho osobou.

Kontrola schvalování výdajových a příjmových operací ze strany ředitele příspěvkové organizace, který plní funkci příkazce operace, by měla být zajištěna zřizovatelem

příspěvkové organizace, který je dle § 9 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb. oprávněn kontrolovat hospodaření územního samosprávného celku.

K osmému bodu Vaší žádosti: „zda příspěvkové organizace zřízené obcemi (základní školy, mateřské školy aj.) musí dodržet vlastní finanční rozpočet FKSP jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. Je, či není možné bez objektivních důvodů vyčerpat namísto plánovaných 120 000,- Kč jen 40 000,- Kč? Jedná se o porušení právních předpisů, a kterých (včetně uvedení konkrétního ustanovení)?“ Ministerstvo financí uvádí následující.

Povinnost vytvářet fond kulturních a sociálních potřeb zakládá pro příspěvkové organizace územních samosprávních celků zákon č. 250/2000 Sb., a to především v § 29 až 33. Uvedená ustanovení jsou prováděna vyhláškou č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů (dále také „vyhláška o FKSP“), která upravuje výši tvorby fondu a hospodaření s prostředky fondu.

Každá organizace si sestavuje rozpočet fondu a stanoví si způsob jeho čerpání. Rozpočet fondu obsahuje samozřejmě jak příjmovou část, tak výdajovou část. V souladu s vyhláškou o FKSP je fond tvořen z ročního objemu nákladů zúčtovaných na platy a náhrady platů, popřípadě na mzdy a náhrady mzdy a odměny za pracovní pohotovost. Základní příděl, kterým je tvořen fond a je podrobně nastaven vyhláškou o FKSP, činí 2 % z tohoto objemu nákladů. Jedná se o nákladovou položku, která se tvoří v průběhu roku zálohově základním přídělem z ročního objemu plánované výše nákladů na platy a náhrady platů, resp. mezd a odměn. V rámci účetní závěrky se provede vyúčtování skutečného základního přídělu, a to podle skutečného ročního objemu zúčtovaných platů a náhrad platů, mezd a náhrad mezd, případně odměn za pracovní pohotovost. Další příjem fondu tvoří náhrada škod a pojistná plnění od pojišťovny vztahující se k majetku pořízenému z fondu, peněžní a jiné dary určené do fondu a u příspěvkových organizací i příjmy z pronájmu rekreačních a sportovních zařízení, na jejichž provoz příspěvková organizace z fondu přispívá.

Do příjmové části fondu fakticky spadá i zůstatek fondu z předchozího roku, resp. nevyčerpané prostředky fondu k 31.12. V souladu s § 29 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb. nevyčerpané prostředky fondu totiž nepropadají, ale přecházejí do následujícího roku. Daná organizace s nimi tedy pracuje v rámci rozpočtu pro následující rok; nelze je držet nebo „spořit“ mimo rozpočet fondu, např. za účelem využití v budoucnu, hovorově řečeno „až budou potřeba“.

Výdajovou část fondu tvoří plnění poskytovaná z fondu. Organizace poskytuje pouze taková plnění z fondu, která jsou v souladu s vyhláškou o FKSP a s pravidly pro čerpání. V pravidlech pro čerpání fondu organizace stanoví (po dohodě s odborovou organizací nebo samostatně, jestliže u ní odborová organizace nepůsobí), která z plnění uvedených v § 4 až 14a vyhlášky o FKSP bude poskytovat svým zaměstnancům, bývalým zaměstnancům a jejich rodinným příslušníkům (případně dalším osobám vymezeným vyhláškou o FKSP). V pravidlech rovněž stanoví, jak často bude vybraná plnění poskytovat, v jakém rozsahu a jaká bude u jednotlivých plnění výše příspěvku z fondu. Organizace zároveň nastaví i další bližší podmínky pro jejich poskytování.

V praxi to znamená vypracování písemného dokumentu, který bude výše uvedené obsahovat a může nastavit i další podrobná pravidla pro jejich poskytování. Zásady (pravidla) by měly být dostupné všem zaměstnancům. Pravidla lze měnit i v průběhu roku, pokud to vyžaduje např. změna legislativy či potřeby organizace. Vždy však musí být v souladu s vyhláškou o FKSP a dalšími právními předpisy a musí respektovat příjmovou stránku fondu; pravidla by tedy měla být nastavena tak, aby byl rozpočet plánován jako vyrovnaný.

Pokud by organizace použila prostředky fondu na jiný účel nebo ve větší výši, než stanoví zákon č. 250/2000 Sb. nebo vyhláška o FKSP a než jí umožňuje rozpočet, tak by se dopustila porušení rozpočtové kázně.

Mantinely, tzn. rozsah, způsob a formu použití prostředků fondu stanovených vyhláškou, rozpočtovými pravidly, případně dalšími právními předpisy, nelze ze strany organizace žádným způsobem rozšiřovat či upravovat. Organizace může rozsah plnění daných vyhláškou pouze zúžit, např. stanovit, že nebude některá plnění poskytovat. I v takovém případě však musí být respektovány potřeby zaměstnanců a zejména účel a základní poslání fondu. Nelze tedy např. zakotvit, že veškeré prostředky fondu budou poskytovány pouze na rekreaci zaměstnanců. Minimálně musí být alespoň v určité míře zachovány oblasti plnění sociální poslání fondu (např. sociální výpomoci či sociální půjčky apod.).

Určitá část prostředků fondu může být v rozpočtu pro daný rok z opatrnostních důvodů jako „rezerva“ (nezaměňovat např. s rezervami v účetnictví) obsažena, a to jak formou částečného navýšení jednotlivých příslušných položek rozpočtu, tak jako samostatná položka. Může být prospěšná při řešení nečekaných situací, např. sociálních. Výše této rezervy musí odpovídat míře rizika potenciálního přečerpání fondu a výši rozpočtu fondu. Její nevyčerpaná část se převádí do následujícího roku, stejně jako ostatní nevyčerpané prostředky fondu, a tyto prostředky vstupují do rozpočtu fondu pro následující rok, kde je s nimi opětovně kalkulováno. Rozpočet fondu by měl být celkově nastaven jako vyrovnaný. Postup, kdy by si z nevyčerpaných prostředků organizace „spořila na horší časy“ a nepoužila je do rozpočtu fondu pro následující rok, je chybný a celkově odporující účelu fondu. Stejně tak, jako kdyby záměrně nečerpala významnou část fondu. Fond kulturních a sociálních potřeb by měl dle § 48 odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a dle § 33 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb. sloužit k průběžnému zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb zaměstnanců a dalších definovaných osob, nikoliv jako „spořicí účet“. Po skončení kalendářního roku je v rámci roční účetní závěrky organizace povinna provést vyúčtování skutečného základního přídělu do fondu.

K desátému bodu Vaší žádosti, tj. k dotazu, „zda z kontroly, vztahující se k dodržení podmínek, uvedených ve veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace z rozpočtu obce, která byla uzavřena dle § 10a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, je možné namísto Protokolu o kontrole pořídit pouze záznam, jako by se jednalo o vnitřní kontrolu uskutečněnou poskytovatelem dotace. Pokud ano, je takovou vnitřní kontrolou splněna podmínka na provedení kontroly ze strany poskytovatele dotace uvedená v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole?“ Ministerstvo financí sděluje, že poskytovatel dotace z rozpočtu územního samosprávného celku je

u příjemce dotace oprávněn vykonávat pouze veřejnosprávní kontrolu poskytnuté dotace dle § 9 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb. Dle § 13 téhož zákona se vzájemné vztahy mezi kontrolním orgánem (poskytovatelem dotace) a kontrolovanou osobou (příjemcem dotace) řídí zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Dle kontrolního řádu lze vymáhat součinnost příjemce dotace v případě, že byla kontrola oficiálně zahájena dle § 5 kontrolního řádu. Odrazem povinnosti příjemce dotace poskytnout poskytovateli součinnost je povinnost poskytovatele vyhotovit protokol o kontrole v souladu s § 12 kontrolního řádu a doručit jeho stejnopis příjemci dotace [viz § 9 písm. f) kontrolního řádu].

Zákon č. 320/2001 Sb. nevylučuje, aby veřejnosprávní kontrola byla vykonána jiným způsobem, než je kontrola na místě dle kontrolního řádu. Může se jednat zejména o tzv. kontrolu od stolu na základě předložených dokladů. V tomto případě může poskytovatel dotace požádat o podklady potřebné pro výkon kontroly, ale nemůže vymáhat součinnost příjemce dle kontrolního řádu. Výstupem z této kontroly nemusí být protokol o kontrole; může se jednat pouze o záznam, jehož podoba není zákonem upravena. Taková kontrola naplňuje definici veřejnosprávní kontroly dle § 9 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

Dále lze k tomuto dotazu uvést, že obec neposkytuje ze svého rozpočtu příspěvkové organizaci, jejímž je zřizovatelem, dotaci na základě veřejnoprávní smlouvy. Podle zákona č. 250/2000 Sb. jí poskytuje pouze příspěvek na provoz podle § 28 odst. 7 a § 34 odst. 1 písm. b). V § 10a písm. b) zákona č. 250/2000 Sb. je stanoveno, že dotací jsou peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, s výjimkou příspěvku podle § 28 odst. 4 a § 31 odst. 1 písm. b).

K druhému bodu Vaší žádosti Ministerstvo financí konstatuje, že problematika pracovněprávních vztahů nespadá do jeho věcné působnosti, ale přísluší Ministerstvu práce a sociálních věcí.

K třetímu až šestému bodu Vaší žádosti Vám Ministerstvo financí sděluje, že tato problematika je plně v kompetenci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a to včetně příslušných metodik pro stanovení výše cen.

K devátému bodu Vaší žádosti obsahujícímu dotaz, zda „*příspěvkové organizace zřízené obcemi (základní školy, mateřské školy aj.), musí přednostně využívat při udělení nenárokových finančních odměn svým zaměstnancům ty finanční prostředky, které mají na účtu Fondu odměn, který byl vytvořen dle § 32 zákona č. 250/2000 Sb...*“, lze uvést, že zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stanoví pouze tvorbu a použití fondu odměn příspěvkové organizace. Neobsahuje žádné ustanovení, podle kterého by mohl být fond odměn použit na mimořádné odměny až v případě, kdy příspěvková organizace již nemá finanční prostředky na mimořádné odměny ve svém stanoveném objemu prostředků na platy. Použití finančních prostředků poskytovaných krajským úřadem podle § 160 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, spadá do věcné působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Působnost Ministerstva financí je vymezena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a nespadá do ní problematika pracovněprávních vztahů ani školství a souvisejících otázek.

S ohledem na shora uvedené Ministerstvo financí podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. Vaši žádost o poskytnutí informací v druhém až šestém a dále v devátém bodě **odkládá**, neboť se v této části nevztahuje k jeho působnosti. V uvedených bodech se můžete obrátit na příslušné orgány státní správy, tj. Ministerstvo práce a sociálních věcí, se sídlem Na Poříčnickém právu 1/376, 128 01 Praha 2, a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Karmelitská 529/2, 118 12 Praha 1.