

Dotaz:

29. července 2013

Dne 13.5.2013 jsem podal Podnět podle zákona č. 500/2004 Sb., § 42 ke Krajskému úřadu Karlovarského kraje – odboru kontroly, který Podnět dne 20.5.2013 postoupil Ministerstvu vnitra ČR, které vykonává dozor a kontrolu nad výkonem samostatné působnosti. Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly samostatné správy mě informovalo dne 6.6.2013 pod č. j. MV – 64438-2/ODK-2013 o postoupení podnětu v části přezkoumání dodržení § 38 zákona o obcích ze strany města Sokolov Ministerstvu financí k přijetí případných opatření v jeho působnosti. Požaduji informaci, jaké opatření přijalo Ministerstvo financí v souvislosti s postoupením mého podnětu.

MINISTERSTVO FINANCÍ

Letenská 15, poštovní přihrádka 77

118 10 Praha 1

Telefon: 257 043 399 Fax: 257 049 273

č.j. MF-76 359/2013/10/1250 IK

Vážený pane,

prostřednictvím Ministerstva vnitra obdrželo Ministerstvo financí, odbor 17 – Kontrola, k přijetí případných opatření podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, Vaše podání, a to za tu jeho část, jež se týká porušení § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Podání bylo zaevidováno pod č. j.: MF-65513/2013/17.

Odboru 17 bylo předáno Kabinetem ministra financí k vyřízení rovněž Vaše další podání, zaevidované pod č. j.: MF-76359/2013/10/1250 IK, jehož obsahem je žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a to jaké opatření přijalo Ministerstvo financí v souvislosti s Vaším předchozím podáním.

Věcně se obsah obou Vašich podání vztahuje k postupu města Sokolov v souvislosti s nakládáním a hospodařením s majetkem v jeho vlastnictví, konkrétně s pozemkem p. č. 212/1 v k. ú. Vítkov u Sokolova.

Gestorem citovaného zákona č. 420/2004 Sb. je Ministerstvo financí, do jehož přímé působnosti však výlučně náleží přezkoumání hospodaření krajů, hlavního města Prahy, pokud o to požádá a regionálních rad regionů soudržnosti, dále také dozor státu nad přezkoumáním vykonaným krajskými úřady a auditory (auditorskými společnostmi). Z uvedeného je zřejmé, že Ministerstvo financí není příslušným přezkoumávajícím orgánem města Sokolov.

K hospodaření územních samosprávných celků včetně nakládání s jejich majetkem si dovolím poznamenat, že je v našem právním řádu upraveno s výrazným principem občanské samosprávy, spadající do výlučné samosprávné působnosti jejich volených orgánů, který je jim zaručen Ústavou České republiky. Stát může zasahovat do jejich činnosti, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Žádný státní orgán, tedy ani Ministerstvo financí, není oprávněn v tomto případě do samostatné působnosti města Sokolov zasahovat a vůli jeho příslušných orgánů nahrazovat.

Majetek města však musí být podle § 38 odst. 1 zákona o obcích využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti.

Účelnost a hospodárnost se však z hlediska kontrolních subjektů velmi obtížně posuzují, neboť zákon o obcích tuto povinnost výslovně stanovuje pouze při úplatném převodu majetku a posuzuje ji na základě ceny obvyklé v daném místě a čase. Současně ale tuto kategorii spojuje s neméně důležitými kritérii jako jsou zájem města na řádném fungování a na plnění úkolů, spojených s rozvojem jeho území. Rovněž ani není stanovena žádná finanční či jiná represivní sankce v případě porušení výše uvedeného ustanovení § 38. Pokud se tedy jednotliví členové zastupitelstva města včetně starosty nedopustí protiprávního jednání upraveného občanskoprávními či trestněprávními normami, jedná se pouze o odpovědnost politickou, etickou či morální, a to vůči občanům města, kteří je volili a svěřili jim důvěru, že budou pečovat o rozvoj města a potřeby svých občanů.

Vycházejíc tedy ze zásady samostatné působnosti města Sokolov, náleží i kontrola hospodaření s jeho majetkem a finančními prostředky prvořadě orgánům města určeným k této činnosti, a to kontrolnímu a finančnímu výboru. Tyto dva výbory, zřizované zastupitelstvem města povinně podle § 119 zákona o obcích právě za účelem zajištění zákonnosti výkonu samostatné působnosti města, by měly ze znalosti místních poměrů nejlépe posoudit míru hospodárnosti a účelnosti vynaložených finančních prostředků města.

Obce, tedy i město Sokolov, jsou však povinny v souladu s § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok nezávislým kontrolním subjektem. Způsob přezkoumání jejich hospodaření upravuje již v úvodu citovaný zákon č. 420/2004 Sb.

Předmětem přezkoumání hospodaření obcí jsou tedy výhradně údaje o jejich ročním hospodaření, tvořící součást závěrečného účtu, vymezené v ustanovení § 2 a ověřované z hlediska dodržování povinností stanovených mj. předpisy o finančním hospodaření a hospodaření s jejich majetkem podle § 3 zákona č. 420/2004 Sb. Přezkoumání hospodaření nelze provádět tudíž zpětně za roky předcházející uplynulému kalendářnímu roku, kterým nyní byl rok 2012. Termínu projednávání závěrečného účtu obcí je plně podřízen i časový průběh a rozložení výkonu přezkoumání. Nejedná se tedy o kontrolu, vykonávanou na základě podnětů občanů, nýbrž o pravidelné, každoročně se opakující ověřování hospodaření pro účely završení rozpočtového procesu obcí. Podněty občanů lze využít pouze v případě, že se shodují s plánem přezkoumání a časově se váží k přezkoumávanému období. Přezkoumání nelze také provádět zpětně za roky předcházející uplynulému kalendářnímu roku po ukončeném přezkoumání, uzavřeném předáním zprávy o jeho výsledku.

S ohledem na povinný rozsah šetření, zasahující do všech oblastí hospodaření, nemůže přes to přezkoumání postihnout prověření všech jednotlivých úkonů, transakcí a operací, realizovaných obcí v příslušném kalendářním roce. Výkon přezkoumání je tudíž v souladu s § 6 odst. 3 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb. prováděn výběrovým způsobem šetření na základě vybraného vzorku dokladů a jiných písemností vztahujících se k hospodaření obce v přezkoumávaném období.

Hospodaření města Sokolov dlouhodobě přezkoumává, jak jsme ověřili, v návaznosti na jeho rozhodnutí, auditor. Ten přezkoumává i hospodaření města za rok 2013, které je nyní aktuální. Do průběhu výkonu tohoto přezkoumání auditorem však není Ministerstvo financí oprávněné zasahovat a jeho činnost při přezkoumávání ovlivňovat. Ministerstvo financí nemá k dispozici ani jmenný seznam auditorů ani konkrétních auditorských společností, ani nezná časový plán jejich výkonu přezkoumání, aby jim mohly podněty občanů předat k využití.

Za účelem učinit si na činnost auditora při výkonu přezkoumání hospodaření města Sokolov názor, neboť Ministerstvo financí výkon přezkoumání v celé územní samosprávě metodicky řídí, současně získat informaci o hospodaření města za předchozí roky a ověřit, zda problematika, na kterou upozorňujete, byla při výběrovém způsobu přezkoumání auditorem prověřována, jsme se obrátili na Krajský úřad Karlovarského kraje. Tomu je město povinno dle zákona č. 420/2004 Sb. předat stejnopis zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření auditorem do 15 dnů po jejím projednání v zastupitelstvu města. Krajský úřad nám poskytl zprávy auditora za rok 2006 až 2012.

Ze zpráv vyplynulo, že auditor zjistil v hospodaření města Sokolov za uvedené roky některé méně závažné chyby a nedostatky, které však město ještě v průběhu výkonu přezkoumání odstranilo a napravilo. Z textu těchto zpráv, ani z přehledu zjištěných chyb a nedostatků a z označení dokladů a jiných materiálů, ze kterých zjištění auditora vycházela, však není zřejmé, zda se auditor problematikou spojenou s hospodařením a nakládáním s předmětným pozemkem p. č. 212/1 zabýval, či zda šetřil plnění povinností z uzavřené nájemní smlouvy s Martinem Mařovkou a smlouvy o smlouvě budoucí kupní apod.

S ohledem na výběrový způsob šetření však nelze auditorovi vytknout jako nedostatek vykonaného přezkoumání, že si tento případ nevybral k přešetření.

K tomu pokládám za vhodné dodat, že působení auditora, ale případně i krajského úřadu, při přezkoumávání hospodaření obcí je omezeno pouze na činnost kontrolní, aniž jim jsou dána oprávnění k zásahům do samostatné působnosti obce. I kdyby tedy auditor zjistil při přezkoumání hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky města Sokolov, že byly zjištěny závažné nedostatky, nemůže činit žádné zásahy, a to ani formou ukládání opatření k nápravě, nebo vyvozování důsledků vůči příslušným osobám nebo městu. Veškerá takováto oprávnění náleží výhradně zastupitelstvu města, které v rámci projednávání a schvalování závěrečného účtu přijímá opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a vyvozuje závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily městu případnou škodu.

Tento postup plně koresponduje s naším ústavním pořádkem, jak jsem již uvedl výše.

Pro Vaši informaci podávám vysvětlení k doзору státu, který podle § 20 zákona č. 420/2004 Sb. přísluší přímo Ministerstvu financí

Účelem doзору je ověřit správnost vykonaného přezkoumání, zda tedy v tomto případě auditor přezkoumal při výběrovém způsobu šetření vymezený rozsah předmětu přezkoumání, zda dodržel stanovená procesní pravidla a zda jeho závěr přešetření konkrétně vybraných případů je správný a odpovídá příslušným právním předpisům v dané oblasti.

Dozor se proto vykonává pouze nad skončeným přezkoumáním hospodaření a prověřují se při něm případy a úkony, které byly předmětem vlastního přezkoumání. V žádném případě se nejedná o další ověřování hospodaření, které je již v té době uzavřeno projednáním závěrečného účtu v orgánech obce. Ministerstvo financí nemůže proto v rámci doзору šetřit a prověřovat záležitosti, upozorňující např. formou podnětů na nesprávné hospodaření, které nebyly předmětem vlastního přezkoumání.

Pokud ministerstvo při doзору zjistí, že předmětná problematika nebyla předmětem přezkoumání, nezbyvá mu, než konstatovat, že vlastní přezkoumání auditorem nebo krajským úřadem sice nepostihlo předmětný případ, ale nelze to, jak jsem již uvedl výše ve svém

dopisu, pokládat za pochybení či nedostatek vykonaného přezkoumání. Výstupy z dozorové činnosti Ministerstvu financí slouží k jednáním s krajskými úřady, na které stát tuto činnost přenesl a s Komorou auditorů České republiky v rámci usměrňování jednotného výkonu přezkoumání hospodaření v celé územní samosprávě, za které nese ministerstvo odpovědnost.

Vzhledem k tomu, že subjektem podléhajícím doзору by byl v tomto případě auditor, nikoliv město Sokolov, u něhož by došlo pouze k ověření určitých skutečností, které byly předmětem vlastního přezkoumání, výstup z doзору by se týkal výlučně posuzování činnosti auditora, nikoliv hospodaření města.

Tolik na vysvětlenou k právním účinkům zákona č. 420/2004 Sb. a k možnostem Ministerstva financí a auditora z něho vyplývajících.