



KONTROLA HOSPODAŘENÍ OBCÍ

(působnost k vyřizování podnětů)

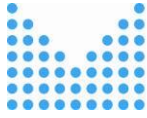
ZÁKLADNÍ CÍL A INFORMACE

Tento materiál ve zkrácené a zjednodušené formě poskytuje obecné informace, včetně některých specifických situací, jak probíhá kontrola hospodaření obcí, resp. které orgány ji provádí. Jeho úkolem není podrobně obsáhnout celou problematiku hospodaření obcí a jeho kontroly, ale poskytnout základní přehled v této problematice a nastítnit, na jaké orgány se mohou občané se svými podněty obracet. Materiál je tak určen zejména pro veřejnost. V jeho druhé části jsou pak uvedeny i praktické dotazy z praxe a základní kontakty.

Praha, leden 2021

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Ministerstvo vnitra

Spolupráce: Centrální harmonizační jednotka, Ministerstvo financí



1. PŘEZKOUVÁNÍ HOSPODAŘENÍ OBCÍ

Předmět přezkoumávání

Předmětem přezkoumání hospodaření jsou údaje o ročním hospodaření územního celku tvořící součást závěrečného účtu, a to:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků,
- finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku,
- peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými nebo fyzickými osobami,
- finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví,
- hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám,
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek,
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu,
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právníckých osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku územního celku,
- účetnictví vedené územním celkem.

Působnost orgánů

Kontrolu hospodaření obcí, městysů a měst (dále jen “obec”) ze zákona o obcích¹ provádí **krajský úřad** nebo **auditor** či **auditorská společnost** (v případě hl. m. Prahy pak Ministerstvo financí nebo auditor či auditorská společnost, v případě jeho městských částí pak Magistrát hl. m. Prahy, dle zákona o hl. m. Praze²). Volba mezi těmito možnostmi je pak přímo na obci. Tato kontrola hospodaření se nazývá

¹ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dále jen “zákon o obcích”

² zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů



přezkoumáním hospodaření, je upravena zákonem o přezkoumávání hospodaření³ a je pravidelná a povinná pro všechny obce.

Ústředním správním úřadem pro oblast finančního hospodaření a přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a orgánem státního dozoru nad jeho prováděním⁴ je **Ministerstvo financí**. Informací, které obci či městské části hl. m. Prahy přezkoumává hospodaření krajský úřad, či auditor nebo auditorská společnost (případně který/která) pak disponují místně příslušné krajské úřady (či Magistrát hl. m. Prahy), a tyto tak mohou daný podnět předat.

V případě podnětu v této oblasti je tak doporučeno obrátit se na místně příslušný krajský úřad, případně Magistrát hl. m. Prahy, nebo na Ministerstvo financí.

2. POVINNOSTI VYPLÝVAJÍCÍ ZE ZÁKONA O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH⁵ A ŘEŠENÍ S TÍM SPOJENÝCH PŘESTUPKŮ

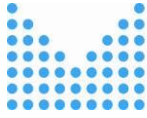
Některé konkrétní postupy územně samosprávných celků mohou naplňovat podstatu **přestupku** dle zákona o rozpočtových pravidlech, jedná se zejména o:

- nezpracování střednědobého výhledu rozpočtu,
- nezveřejnění veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci včetně dodatků,
- nehospodaření podle pravidel rozpočtového provizoria,
- neprovedení změny schváleného rozpočtu,
- zpracování rozpočtu v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech a neprovedení rozpisu schváleného rozpočtu,
- nevykonávání kontroly svého hospodaření,
- nezajištění přezkoumání svého hospodaření za uplynulý kalendářní rok,
- nezveřejnění návrhu střednědobého výhledu rozpočtu,
- nezveřejnění střednědobého výhledu rozpočtu,
- nezpracování a neschválení rozpočtu,
- nezveřejnění návrhu rozpočtu,
- nezveřejnění rozpočtu, rozpočtového opatření, nebo pravidel rozpočtového provizoria,
- nezveřejnění návrhu závěrečného účtu,
- nezveřejnění závěrečného účtu.

³ zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, dále jen "zákon o přezkoumávání hospodaření"

⁴ § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“)



Výše uvedené přestupky v prvním stupni **projednává v přenesené působnosti místně příslušný krajský úřad.**

V případě podnětu v této oblasti je tak doporučeno obrátit se na místně příslušný krajský úřad.

3. VNITŘNÍ KONTROLA OBCE

Finanční a kontrolní výbor

Finanční a kontrolní výbor jsou orgány zastupitelstva obce, které jsou zřizovány ve všech obcích povinně. Zákon o obcích tak stanovuje jako „pravomoc“ finančního výboru:

- **provádět kontrolu hospodaření** s majetkem a finančními prostředky obce,
- plnit další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

V případě kontrolního výboru jsou jeho zákonná zmocnění následující:

- kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena,
- kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti,
- **plnit další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.**

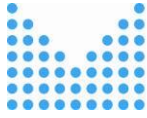
Jak jest patrné z výše uvedeného, primární úkolem finančního výboru zastupitelstva obce **je provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce**, přičemž zastupitelstvo obce může konkrétními kontrolními úkoly pověřit i kontrolní výbor.

Za všechny činnosti dotýkající se kontrolních pravomocí výborů zastupitelstva obce pak lze jmenovat např. kontrolu plnění rozpočtu obce, inventarizace majetku, poskytnutých dotací, investičních akcí obce, veřejných zakázek malého rozsahu, dodržování povinností dle právních předpisů souvisejících s hospodařením obce apod.

Blíže k problematice výborů zastupitelstev obcí odkazujeme na **Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 3.1 – Výbory a komise orgánů ÚSC⁶**.

S ohledem na skutečnost, že finanční ani kontrolní výbor nejsou orgány obce, ale orgány zastupitelstva obce, doporučuje se podnět v této oblasti směřovat na zastupitelstvo obce, případně na starostu či na člena zastupitelstva obce, kterému důvěřujete, aby konkrétní záležitost otevřel na jednání zastupitelstva obce.

⁶ dostupné na www.mvcr.cz/odk v sekci Metodické materiály a stanoviska odboru



Interní audit

Interní audit je funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvláště pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur obce.

Interní audit je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy.

Na základě svých zjištění předkládá interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy (v případě obce tedy starostovi) doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

Interní audit pak zejména zajišťuje finanční audit, který ověřuje, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním a audit výkonu, které prověřují systém zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti, zajištění správy veřejných prostředků, hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.

Obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně jak 15 000 obyvatel, mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření⁷.

V případě podnětu v této oblasti je tak doporučeno obrátit se starostu obce.

4. POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ

Kontrola poskytnutých dotací obci je obecně vždy v gesci právě jejich poskytovatele, který zároveň hodnotí splnění podmínek jejího přijetí (ať již se jedná o příjemce v podobě fyzické či právnické osoby, ale právě i územního samosprávného celku) v každém jednotlivém případě. Nelze tak ze strany Ministerstva vnitra, které není poskytovatelem dané dotace, hodnotit, zda daná dotace poskytnutá územnímu samosprávnému celku, byla využita v souladu s jejími podmínkami, příp. její efektivnost, účelnost apod. Toto přísluší primárně **orgánu veřejné správy, který dotaci poskytuje.**

V případě podnětu v této oblasti je tak doporučeno obrátit poskytovatele dotace.

5. KONTROLA PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ

Podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích vykonává zakladatelské a zřizovatelské funkce vůči právnickým osobám zřízeným nebo založeným obcí **rada**

⁷ § 29 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů



obce (v obcích, kde se rada obce nevolí pak starosta obce, případně zastupitelstvo obce, pokud si tak vyhradí). Rada obce proto má ve vztahu k obecní příspěvkové organizaci, resp. ve vztahu ke kontrole jakékoli její činnosti, která se týká vazby na zřizovatele, postavení kontrolního orgánu. Proto, má-li být provedena obecná kontrola činnosti příspěvkové organizace, je třeba, aby rada obce jako kontrolní orgán nejdříve o provedení této kontroly rozhodla. Přitom může rozhodnout o provedení konkrétní kontroly, nebo může nastavit podrobnější systém pro určování konkrétních kontrol (např. plán kontrol). S žádostí o kontrolu takové organizace je tak třeba se obrátit na **radu obce** (popř. dle výše uvedeného na starostu obce či zastupitelstvo obce).

Blíže ke kontrolám uvedených příspěvkových organizací odkazujeme na Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2014 - Kontrola příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky a aplikace kontrolního řádu na tento typ kontroly⁸.

V případě podnětu v této oblasti je tak doporučeno obrátit se na radu obce, obcích, kde se rada nevolí pak na starostu obce.

6. VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

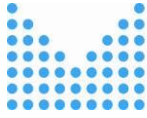
U veřejných zakázek malého rozsahu není dána pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k výkonu dozoru nad postupem zadavatele (s výjimkou situace, kdy se zadavatel při zadávání takové zakázky dobrovolně podřídí formalizovanému režimu zadávacího řízení upraveného zákonem). Zůstává tak možností k jejich provedení kontrola zadávání veřejných zakázek malého rozsahu v rámci **přezkoumání hospodaření** územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí krajským úřadem či auditorem nebo auditorskou společností, ovšem pouze za předcházející kalendářní rok. Variantou je pak též příp. zapojení vnitřních kontrolních orgánů v jim vymezené působnosti (finanční výbory zastupitelstev územně samosprávných celků), anebo další **vnitřní kontrola obce**, viz výše. U jiných než veřejných zakázek malého rozsahu je pak dána dozorová pravomoc **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**.

Blíže ke kontrolám veřejných zakázek malého rozsahu odkazujeme na Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2017 - Veřejné zakázky malého rozsahu⁹.

V případě podnětu na zakázky malého rozsahu je tak doporučeno obrátit se na místně příslušný krajský úřad, případně Magistrát hl. m. Prahy, nebo na

⁸ dostupné na www.mvcr.cz/odk v sekci Metodické materiály a stanoviska odboru

⁹ dostupné na www.mvcr.cz/odk v sekci Metodické materiály a stanoviska odboru



Ministerstvo financí, podle toho, kdo provádí přezkoumání hospodaření, případně na vnitřní kontrolní orgány na obci.

V případě ostatních veřejných zakázek je pak možno obrátit se na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

7. PŮSOBNOST MINISTERSTVA VNITRA V OBLASTI KONTROLY HOSPODAŘENÍ ÚSC

Ministerstvo vnitra je nadáno dozorovou a kontrolní pravomocí nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánu obce v samostatné působnosti, a to z pohledu jeho případného rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. V obecné rovině tak lze konstatovat, že Ministerstvo vnitra může ve vztahu k hospodaření obce vykonávat dozor nad usneseními orgán obce, které se ho dotýkají, a to zejména z pohledu jeho **procesního souladu s příslušnými právními předpisy** (zejména zákonem o obcích). Jde pak především o jeho přijetí zákonným způsobem, oprávněným orgánem obce či např. projednání závěrečného účtu spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok zastupitelstvem obce v zákonném termínu.

DOTAZY A ODPOVĚDI

Proč nekontroluje hospodaření obcí Ministerstvo vnitra, když je ze zákona pověřeno kontrolou samostatné působnosti obcí a hospodaření obce je taktéž jejich samostatnou působností?

Byť je kontrola výkonu samostatné působnosti obcí svěřena zákonem o obcích¹⁰ Ministerstvu vnitra, zákon o obcích pak zároveň stanoví výjimky, které jsou z dozorové a kontrolní pravomoci Ministerstva vnitra vyjmuty¹¹. Do této tzv. kompetenční výluky patří *porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem*. Zvláštním právním předpisem pak je, mimo jiné, zákon o přezkoumávání hospodaření. **Pravomoc kontrolovat hospodaření obcí tak Ministerstvu vnitra není dána** (resp. je z jeho kompetencí vyjmuta), a to tak nemůže do dané části samostatné působnosti obce nijak zasahovat.

¹⁰ § 123 a násl.

¹¹ § 124 odst. 6 zákona o obcích



Kdo může obci nařídit konkrétní investici, či ji naopak zakázat?

Právo obcí na samosprávu je zakotveno v ústavním pořádku České republiky¹². Ústava navíc stanoví, že samospráva územních samosprávných celků se zaručuje. Zároveň ústavní pořádek i zákon o obcích stanoví tzv. minimalizaci zásahů státu do činnosti územní samosprávy¹³, dle které obec spravuje své záležitosti samostatně a stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Orgány státu, včetně Ministerstva vnitra, tak **nejsou obcím** v jejich samostatné působnosti **nadřizeny** a žádný z nich tak nemůže obci uložit v její samostatné působnosti jakoukoliv povinnost ani zákaz.

Co v případě, kdy obec nepostupuje podle právních předpisů upravujících hospodaření obce?

Hospodaření obcí upravuje celá řada právních předpisů. Mezi nejpodstatnější lze jistě zařadit např. zákon o rozpočtových pravidlech a zákon o účetnictví¹⁴. Právní předpisy upravující hospodaření obcí, resp. Dodržování jimi stanovených pravidel a postupů, jsou součástí přezkoumání hospodaření a jejich naplňování je kontrolováno totožnými orgány.

Obec neinvestuje do záležitostí, do jakých by dle některých občanů měla, např. silnic, chodníků, mobiliáře apod., naopak její investiční akce jsou nákladné a někteří občané s nimi nesouhlasí, kdo to může řešit?

Co se týká „účelnosti“ investičních kroků obce, je třeba konstatovat, že daná oblast **zcela spadá do samostatné působnosti obce**, přičemž tato je garantována ústavním pořádkem, jak již bylo zmíněno. Záleží tedy pouze na rozhodnutí příslušných orgánů obce, jakým způsobem obec se svými finančními prostředky (a dalším movitým i nemovitým majetkem) naloží, tzn. do kterých projektů a akcí se rozhodne investovat, či jak bude v těch kterých záležitostech postupovat, přičemž stát a jeho orgány (tedy ani Ministerstvo vnitra) nemůže, s odkazem taktéž na zmíněnou zásadu minimalizace zásahů státu do činnosti územní samosprávy, do vůle obce samostatně spravovat své záležitosti, zasahovat. Orgánům státní správy tak nepřísluší zkoumat (ani rozhodovat), která rozhodnutí obce v její samostatné působnosti jsou „v zájmu obce“, a to jak v rovině ekonomické, společenské, historické, morální apod. Zcela obdobným způsobem je třeba nahlížet na situaci jakým způsobem se svým majetkem (jak jej

¹² čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „Ústava“)

¹³ čl. 101 odst. 4 Ústavy, § 7 odst. 1 zákona o obcích

¹⁴ zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“)



udrhuje, obhospodařuje apod.) vlastníkem, tedy obec - potažmo např. nájemce, zachází. V dané věci je tak třeba se obrátit s podnětem přímo na orgány obce, zejména **zastupitelstvo obce**.

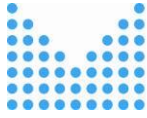
Obec disponovala nemovitým majetkem (prodej pozemku, pronájem nebytových prostor, pacht pole apod.) za cenu, která je nízká, případně vybrala nabídku, která nebyla cenově nejvýhodnější.

Obce mají při nakládání se svým majetkem v zásadě identické postavení jako jakýkoliv jiný vlastník, až na určité specifické zákonné požadavky, které jsou na ně při nakládání s jejich majetkem kladeny, které se však dotýkají zejména procesu tohoto nakládání. Oblast nakládání s nemovitým majetkem obce tak zcela spadá do samostatné působnosti obce (viz výše). Záleží tedy **pouze na rozhodnutí příslušných orgánů obce**, jakým způsobem se svým nemovitým majetkem naloží (tedy **zda** ho prodá, pronajme apod., popř. **komu**), a to za dodržení zákonem stanovených pravidel. Stejně tak je pouze na vůli obce jako vlastníka, jaká pravidla či kritéria (včetně ceny) při dispozicích se svými nemovitostmi zvolí za rozhodná. „Rentabilita“ předmětné dispozice spadá do oblasti hospodaření obce, k jejíž kontrole není Ministerstvo vnitra oprávněno (viz výše).

K postupu, kdy obec nezvolí (neupřednostní) nabídku (která ji před rozhodnutím byla známa, resp. se kterou byla obec před rozhodnutím seznámena, byť např. ústně), a která byla ekonomicky výhodnější, je třeba uvést, že se **nejedná o jednání rozporné se zákonem**. Tato skutečnost **vyplývá i z judikatury**, kdy se k podobnému postupu vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku sp. zn. 52A 32/2016 – 126 ze dne 20. července 2016, kdy judikoval: „Obec není povinna při prodeji nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky nejvýhodnější nabídku a může v mezích § 38 a § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rozhodnout, že určitou nemovitou věc prodá i za cenu nižší než obsaženou v nejvyšší nabídce reagující na zveřejněný záměr, pokud má za to, že to je v jejím zájmu, resp. v zájmu občanů obce. Takový postup je ovšem nutno odůvodnit, a to způsobem odpovídajícím okolnostem konkrétního případu, přičemž postačí, budou-li důvody rozhodnutí zastupitelstva obce seznatelné z předkládací (důvodové) zprávy k návrhu příslušného usnesení či z rozpravy předcházející přijetí příslušného usnesení.“

Zastupitelům se vyplácí měsíční odměny, starosta dostal mimořádnou odměnu, je to v pořádku?

Výše měsíčních odměn členů zastupitelstva obce (včetně starostů a místostarostů) vyplývá ze zákona o obcích, potažmo prováděcího nařízení vlády. V případě tzv. uvolněných členů je její poskytnutí a její přesná výše určena právním předpisem.



V případě tzv. neuvolněných členů o jejím poskytnutí a její výši (jejíž horní hranice je uvedenými právními předpisy omezena) rozhoduje samo zastupitelstvo obce. Tzv. mimořádné odměny členů zastupitelstva obce zákon o obcích připouští (byť na jejich poskytnutí a výši stanovuje určité podmínky). Vyplácení odměn je předmětem přezkoumání hospodaření, přičemž proces jejich stanovení, odsouhlasení a související procesní podmínky může kontrolovat Ministerstvo vnitra.

Kam se obrátit v případě podnětu, kdy se nejedná o obec, ale o městskou část či obvod statutárního města, samo statutární město či hl. m. Prahu?

Městské části a městské obvody územně členěných statutárních měst nemají zákonnou povinnost provádět přezkoumání hospodaření. Vzhledem k tomu, že majetek, se kterým hospodaří, je jim svěřen statutárním městem, jejich hospodaření je pak přezkoumáno při přezkoumání hospodaření statutárního města, pro které platí obdobné podmínky jako pro obce. V případě městských částí hl. m. Prahy pak povinnost přezkoumání jejich hospodaření platí, a to na základě jejího rozhodnutí Magistrátem hl. m. Prahy či auditorem nebo auditorskou společností. V případě hl. m. Prahy pak přezkoumání hospodaření provádí na základě jeho volby Ministerstvo financí nebo auditor či auditorská společnost.

Kontakty

Ministerstvo vnitra

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4
Tel.: 974 816 411, e-mail: odbordk@mvcv.cz

Ministerstvo financí

Odbor Centrální harmonizační jednotka
Letenská 15, 118 10 Praha 1
Tel.: 257 041 111, e-mail: podatelna@mfcv.cz