

KRAJSKÝ ÚŘAD KRAJE VYSOČINA
Ing. Bc. Zdeněk Kadlec
ředitel

Žižkova 57, 587 33 Jihlava, Česká republika

Obec Lipnice nad Sázavou
Ing. Leoš Bláha, starosta

582 32 Lipnice nad Sázavou

Váš dopis značky/ze dne
16. ledna 2011

Číslo jednací
KUJI 14896/2011

Vyřizuje/telefon

V Jihlavě dne
21. února 2011

Vážený pane starosto!

Dovoluji si Vám zaslat vyjádření ke dvěma podáním, která kraj Vysočina resp. Krajský úřad kraje Vysočina obdržel ve věci hospodářských potíží a rozpočtového schodku obce Lipnice nad Sázavou. Konkrétně se jedná o Vaši žádost ze dne 16. 1. 2011 a o „Sdělení a prosbu o podporu v řešení rozpočtového schodku“ ze dne 15. 1. 2011. Omlouvám se, že vyjádření posílám až se zpožděním, důvodem je komplikovanost problematiky, její vazba na stanoviska členů samosprávných orgánů kraje a také skutečnost, že došlo k několika osobním jednáním v dané věci mezi zástupci obce Lipnice nad Sázavou na straně jedné a zástupci kraje Vysočina resp. úředníky krajského úřadu na straně druhé.

Odpověď bych si dovilil rozdělit do několika tématických okruhů:

1. Informace o komplikované hospodářské situaci obce

Kraj Vysočina vnímá velmi silně Vámi popsanou problematiku. Je však třeba konstatovat, že obec je (stejně jako kraj) územním samosprávným celkem, veřejnoprávní korporací a zejména samostatným právním subjektem, který vystupuje svým jménem, jedná na vlastní odpovědnost, má vlastní majetek a hospodáří podle svého rozpočtu. Hospodaření obce i vedení účetnictví obce patří do tzv. samostatné působnosti obce, do níž může být zasahováno pouze zákonem nebo na základě zákona.

V oblasti samostatné působnosti nejsou kraje nadřizeny obcím a nemohou proto nijak zasahovat do jejich hospodaření.

2. Nestandardní finanční a účetní (evidenční) operace, podezření na trestnou činnost

Pokud zde existuje podezření, že v obci došlo k jednání, které naplňuje znaky trestné činnosti, je třeba takováto podezření neprodleně oznamovat orgánům činným v trestním řízení (Policie ČR, případně státní zastupitelství) a těmto orgánům poskytovat veškerou nezbytnou součinnost při jejich šetření. Podle informací od Vás a dalších zástupců obce postupuje nové vedení obce právě takovým způsobem, a to je v pořádku.

Kraj Vysočina bohužel nemá účinný nástroj, kterým by mohl více podpořit snahu nového vedení obce směřující k objasnění a vyřešení vzniklých problémů.

3. Účetní evidence obce, její věrohodnost a termíny pro nápravu

Obec je účetní jednotkou, která je povinna vést účetnictví, za něž také samostatně odpovídá. Pokud tedy byly v účetnictví obce odhaleny nestandardní účetní operace, které navíc vykazují znaky trestné činnosti, je správné, že tyto skutečnosti byly oznámeny orgánům činným v trestním řízení.

Obec má povinnost, v rámci tzv. přeneseného výkonu státní správy, předávat data z účetnictví a rozpočtu prostřednictvím krajského úřadu do centrálních registrů. Od roku 2010 je tímto registrem Centrální systém účetních informací státu (dále CSÚIS). Data, která jsou za tímto účelem na krajský úřad zasílána, se předávají v agregované podobě, bez slovních komentářů. Kraj tak může zkontrolovat pouze základní kontrolní vazby, např. rovnost aktiv a pasiv v rozvaze, či tzv. konsolidaci, což je rovnost přijatých dotací obcí a poskytnutých dotací této obci z jiných rozpočtů ve finančním výkaze F 2-12M. Nelze však zjistit věcný obsah jednotlivých účetních operací, jejich případné duplicity či jejich podvodné provedení na základě úhrad fiktivních dodávek služeb nebo zboží. Z předávaných finančních výkazů není zřejmé (a ani to nemůže být předmětem kontroly účetních dat), zda údaje udávané ve sloupci „upravený rozpočet“ byly skutečně v zastupitelstvu obce projednány jako rozpočtová opatření.

Co se týče věrohodnosti účetnictví, ta je základním požadavkem správnosti (pravdivosti) zachycených skutečností. Znamená to, že účetní zápisy musí odpovídat skutečnostem a také právním a jiným předpisům, rozhodnutím orgánů apod. Pokud není splněn tento základní předpoklad (např. účetní doklad je vystaven na základě nepravdivé skutečnosti, je důsledkem podvodného jednání nebo nejsou naplněny základní kontrolní mechanismy zabudované přímo v zákoně o účetnictví č. 563/1991 Sb. (mezi ně patří např. povinné náležitosti účetních dokladů – viz § 11 tohoto zákona)), pak není možné na účetnictví spoléhat v plné míře. K podpoře věrohodnosti účetnictví a integrity celého informačního systému obce slouží i vnitřní kontrolní systém, který má v každém orgánu veřejné správy (tedy i v obci) zavést a udržovat (v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb.) vedoucí orgánu veřejné správy, tedy starosta. Fungování vnitřního kontrolního systému, pravidla pro kontrolní postupy, vymezení pravomocí a odpovědností v rámci organizační struktury musí být rozpracovány ve vnitřních organizačních normách, zejména např. v organizačním řádu, ve směrnici o oběhu účetních dokladů, příp. ve směrnici o účetnictví, směrnici o inventarizaci majetku, směrnici o zajištění řídicí kontroly atd. Tento zákon stanoví také pravidla, týkající se schvalování veřejných výdajů. Nemělo by tedy dojít k takové situaci, že je realizován výdaj, který nemá zajištěno rozpočtové krytí

(schvalovací postup příkazce operace a správce rozpočtu – viz § 26 zákona č. 320/2001 Sb.).

Problematika rozpočtového hospodaření obce je předmětem zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. V tomto právním předpise je popsán celý rozpočtový proces, včetně pravidel zveřejňování a projednávání návrhu rozpočtu a závěrečného účtu. Rozpočtová pravidla určující i sankce v podobě správních deliktů, které se váží k porušení stanovených pravidel. Pokud tedy obec Lipnice nad Sázavou např. neprováděla rozpočtová opatření tak, jak ukládá § 16 odst. 4 výše uvedeného zákona, dopustila se správního deliktu, za nějž by jí mohla být uložena pokuta.

Co se týče rozpočtového schodku, tak v souladu s již výše citovanými rozpočtovými pravidly (zákon č. 250/2000 Sb.) je třeba konstatovat, že jím není prostý nedostatek finančních prostředků na běžném účtu, ale jedná se o situaci, kdy obec v kalendářním roce realizuje více výdajů, než kolik inkasuje příjmů. Zákon připouští, že k takové situaci může dojít, ovšem již před jejím vznikem musí být jasné, z čeho se takto vzniklý schodek bude řešit, a to buď z prostředků z minulých let, pokud je obec má k dispozici, či z půjček nebo úvěrů již předem smluvně zabezpečených.

4. Žádost o finanční pomoc k řešení hospodářské situace obce formou půjčky

K Vaší žádosti o finanční pomoc k řešení hospodářské situace obce formou půjčky Vám musím bohužel sdělit, že velmi pravděpodobně bude vyřízena negativně.

Zástupci kraje při osobním jednání dne 19. 1. 2011 (za účasti pana hejtmána) přislíbili, že žádost bude zpracována úřadem a poté s podkladovým materiálem (předkládací zprávou) předložena k rozhodnutí zastupitelstvu kraje, a to tak, aby mohla být projednána dne 22. 3. 2011.

Je však třeba konstatovat (aniž bychom chtěli předjímat rozhodnutí rady nebo zastupitelstva kraje), že žádost pravděpodobně nebude doporučena radou kraje zastupitelstvu ke kladnému rozhodnutí, a to zejména z následujících důvodů - rovného přístupu k žádostem obcí, nedostatku finančních prostředků v rozpočtu kraje, uplatňování odpovědnosti za hospodaření a z toho vyplývající motivace k odpovědnému rozhodování orgánů obcí a v neposlední řadě z důvodu preference financování povinností kraje.

Zastupitelstvo kraje k žádosti pravděpodobně rovněž zaujme negativní postoj. O obdobných případech již totiž několikrát rozhodovalo, a to konzistentně. Jako příklad lze uvést několik let staré rozhodnutí zastupitelstva kraje o žádosti obce Strážek.

5. Možnost spolupráce při jednání o bankovním úvěru

Z neutěšené hospodářské situace obce může vyplynout nutnost žádat ze strany obce některou finanční instituci o úvěr. Představitelé kraje Vysočina jsou připraveni na požádání obci v maximální možné míře pomoci, a to zejména ve formě spolupráce při komunikaci finančními institucemi příp. ministerstvem financí či dalšími státními orgány. V této věci se můžete s důvěrou obrátit na 1. náměstka hejtmána Ing. Vladimíra Novotného, případně na mě nebo i přímo na hejtmána kraje MUDr. Jiřího Běhounka.

Žádný zásadní vliv na rozhodnutí komerčních subjektů však kraj ani jednotliví členové jeho orgánů pochopitelně nemají.

6. Problematika účinnosti procesu přezkoumání hospodaření obce, problematika termínů procesu přezkoumání hospodaření obce, problematika účinnosti veřejnosprávní kontroly

Pokud jde o tuto problematiku, krajský úřad je oprávněn kontrolovat hospodaření obcí pouze v rámci přenesené působnosti na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, pokud obec o přezkoumání svého hospodaření krajský úřad požádá. Zákon upravuje v § 2 předmět přezkoumání a v § 3 hlediska přezkoumání. Předmětem přezkoumání hospodaření, které je vždy prováděno výběrovým způsobem, mohou být pouze skutečnosti vztahující se k přezkoumávanému roku. Nelze tak provádět dodatečná přezkoumání skutečností vztahujících se k minulým obdobím, která již byla uzavřena projednáním závěrečného účtu v zastupitelstvu obce. Přijetí opatření k odstranění případně zjištěných nedostatků přísluší výhradně orgánům obce.

Krajský úřad v zápisech o výsledku dílčího přezkoumání hospodaření za rok 2009 a 2010 upozorňoval, že hospodaření neprobíhalo vždy podle schváleného rozpočtu. Přezkoumávající orgán však není oprávněn posuzovat oprávněnost výdajů schváleného či upraveného rozpočtu např. z hlediska jejich struktury či výše.

Z předložených účetních výkazů obce Lipnice nad Sázavou nebyly při přezkoumání hospodaření v minulých letech zjištěny rizikové hodnoty vybraných ukazatelů hospodaření (např. ukazatel dluhové služby či podíl závazků k rozpočtovým příjmům). Rovněž ministerstvo financí, které provádí tzv. monitoring hospodaření obcí, neuvedlo za rok 2009 obec Lipnici nad Sázavou mezi obcemi s vyšší mírou rizika hospodaření. Obec také čerpala v roce 2009 dlouhodobé bankovní úvěry a z toho lze usuzovat, že financující peněžní ústav nepovažoval hospodaření obce v té době za rizikové.

V rámci přezkoumání hospodaření (prováděno u obcí této velikosti s ohledem na kapacity krajského úřadu vždy v časové dotaci cca 2 dny v roce) je většinou resp. prakticky nemožné odhalit zkreslování účetnictví např. falšováním účetních dokladů nebo záměrným neuváděním některých údajů v účetnictví. Tyto skutečnosti by měl napomoci odhalit řádně fungující vnitřní kontrolní systém obce podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Kontrolovat hospodaření obce na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je oprávněn také finanční (případně kontrolní) výbor obce. V zápisech těchto výborů, které byly přezkoumávajícímu orgánu v minulých letech předloženy, nebyly uvedeny skutečnosti dokládající zkreslování či falšování účetnictví.

Závěrečné přezkoumání hospodaření obce Lipnice nad Sázavou za rok 2010 bylo naplánováno na 1. 2. 2011. Tento termín byl po vzájemné dohodě krajského úřadu a Vás jako starosty obce přesunut na období, kdy již bude uzavřeno účetnictví obce za rok 2010 a kdy již budou na obci k dispozici příslušné účetní doklady. Krajský úřad je připraven vykonat přezkoumání hospodaření v termínu vyhovujícím obci, pokud to časové a kapacitní možnosti dovolí, a to opět cca ve 2 dnech. Vzhledem k dodržení všech zákonných termínů je vhodné přezkoumání hospodaření provést do poloviny měsíce května.

Otázka veřejnosprávní kontroly hospodaření obce je ze strany kraje bezpředmětná. Podle zákona o finanční kontrole č. 320/2001 Sb. je kraj oprávněn provádět pouze kontroly hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti a u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytl. Kraj je tudíž oprávněn provést veřejnosprávní kontrolu u obce nebo její příspěvkové organizace pouze v případě, že je obec nebo příspěvková organizace obce žadatelem, resp. příjemcem veřejné finanční podpory poskytnuté krajem Vysočina.

Je potřeba zdůraznit, že v souladu s platnou legislativou má při kontrole hospodaření obce nezastupitelnou úlohu finanční výbor a kontrolní výbor, jejichž působnost je vymezena v § 119 zákona o obcích.

Z popisu situace lze konstatovat, že došlo k zásadnímu selhání vnitřního kontrolního systému obce (již výše zmiňován v souvislosti se selháním účetnictví), který by měl odhalit každý nesoulad výdaje veřejných prostředků s rozpočtem, resp. rozhodnutími zastupitelstva obce.

7. Porušení rozpočtové kázně

Specifickým problémem, úzce svázaným s hospodařením obce, je financování zřizovaných příspěvkových organizací (případně též organizačních složek obce), ve Vašem případě základní školy. Financování škol je hrazeno ze dvou zdrojů. Přímé výdaje (osobní výdaje, tedy náklady na platy a jejich odvody) jsou hrazeny ze státního rozpočtu prostřednictvím krajského úřadu. V případě škol, které mají výjimku, což je i případ Základní školy v Lipnici nad Sázavou, musí zřizovatel, tedy obec, doplácet další prostředky na výplatu osobních nákladů. Základní povinností obce je finančně zabezpečit provoz školy. Pokud by tedy bylo zkonstatováno porušení rozpočtové kázně, musel by tak učinit příslušný krajský úřad na základě provedené veřejnosprávní kontroly u prostředků poskytnutých z rozpočtu krajského úřadu či by tento závěr musela vyslovit obec na základě veřejnosprávní kontroly provedené obcí na prostředky poskytnuté z rozpočtu obce. Pokud však obec dlouhodobě své příspěvkové organizaci poskytuje nedostatek finančních prostředků na provoz a ta v důsledku toho vykazuje ztrátu svého hospodaření, je na obci jako na zřizovateli, aby tuto situaci řešila.

Porušení rozpočtové kázně se příspěvková organizace dopustí tehdy, pokud poskytnuté finanční prostředky použije v rozporu s jejich účelovým určením či stanovenými podmínkami. V případě prostředků poskytnutých krajským úřadem by krajský úřad postupoval podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V případě porušení rozpočtové kázně ve vztahu ke zřizovateli (obci) a jeho prostředkům pak zřizovatel postupuje podle § 28 výše uvedeného zákona.

Pokud ovšem škola od svého zřizovatele neobdrží prostředky na pokrytí mezd, resp. na provoz, nemůže plnit své závazky. V takovém případě dle našeho názoru nelze konstatovat, že porušila rozpočtovou kázeň. V případě, že by z tohoto důvodu neodvedla např. sociální a zdravotní pojištění, postupovaly by příslušné státní instituce podle platných právních předpisů pro tuto oblast a předepsaly by škole odpovídající penále.

Tím, že obec zřizuje školu, která nemá ve třídách stanovený průměrný minimální počet žáků (tzv. na výjimku), zavazuje se podle § 23 školského zákona k úhradě zvýšených výdajů na vzdělávací činnost školy, a to nad výši stanovenou krajským normativem. Při vývoji počtu žáků, který je nastíněn níže, lze očekávat, že tento závazek resp. tato zátěž obce bude do budoucna narůstat. Z tohoto důvodu by změna organizace výuky z plně organizované školy na základní školu tvořenou pouze ročníky prvního stupně (tzv. malotřídní školu) mohla, při vhodném uspořádání tříd, přinést snížení požadavků školy na obecní rozpočet.

Pro informaci uvádíme přehled o počtu žáků a tříd:

	počet žáků	počet tříd	z toho první stupeň	žáci	třídy
šk. rok 2006/07:	106	7		42	3
šk. rok 2007/08:	99	7		40	3
šk. rok 2008/09:	89	6		40	2
šk. rok 2009/10:	76	6		31	2
šk. rok 2010/11:	67	6		23	2

8. Rozbor příčin vzniku hospodářských problémů obce, prevence

Z pohledu rozboru příčin vzniku hospodářských problémů je znovu nezbytné zdůraznit, že při kontrole hospodaření obce mají nezastupitelnou úlohu finanční výbor a kontrolní výbor zastupitelstva obce. K problematice výborů si Vám dovoluji zaslat materiál v příloze, který se podrobně zabývá jejich činností.

Pokud jde o Váš návrh na zpracování rozboru příčin vzniklého stavu, musím Vám sdělit, že jsme o tomto možném řešení ve vedení kraje i krajského úřadu intenzivně diskutovali. Vzhledem k tomu, že se zaměstnanci krajského úřadu průběžně zabývají informacemi o situaci Vaší obce a že mají celou řadu zkušeností z řešení podobných záležitostí, domníváme se, že jsme schopni podobnou studii z podstatné části připravit vlastními silami. Jsme připraveni podle jednotlivých problematických oblastí (které pravděpodobně vymezíme konkrétními zákony) zobecnit nejčastější problémy, se nimiž jsme měli možnost se seznámit.

Předpokládáme, že bychom takovou studii připravili cca do konce I. čtvrtletí a poté ji zveřejnili na našich www stránkách tak, aby se s ní mohli seznámit všichni starostové a případně další veřejní činitelé obcí v kraji Vysočina (i mimo jeho území).

Prozatím však neuvažujeme s tím, že by taková studie byla rozbohem příčin a způsobů páchaní případné trestné činnosti. Důvody jsou dva – jednak trestná činnost nese obvykle silně individuální znaky a je proto problematické ji zobecnit a formulovat účinná preventivní opatření, jednak by se popis mohl stát spíše návodem a účinek studie by proto mohl být kontraproduktivním.

9. Základní nástroje pro předcházení podobným jevům

Z hlediska prevence je třeba zdůraznit zejména následující instituty veřejné kontroly:

- Veřejnost a transparentnost rozhodovacích procesů v orgánech obce

Zákonným minimem je zveřejňování informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce, která musí být vyvěšena na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklém. Úřední deska obecního úřadu musí být rovněž přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup (internet). Dále je povinností obce umožnit občanům obce nahlížet do zápisů ze zasedání zastupitelstva obce. Nad rámec těchto zákonných povinností je možno zápisy v anonymizované podobě zveřejňovat např. na internetu.

- Oprávnění požadovat podklady, vysvětlení, informace

Členové zastupitelstva obce mají podle § 82 zákona o obcích mimo jiné právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů, a dále též požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

- Oprávnění požadovat informace ze strany veřejnosti

Každý občan má možnost využít svého práva požadovat jakékoliv informace o činnosti obce a tato má povinnost na ni odpovědět v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb.

10. Metodická pomoc

Pokud jde o metodickou pomoc, je Vám krajský úřad plně k dispozici. Kromě Vám již známých kontaktů na moji osobu a na ředitelku sekce ekonomiky a podpory Ing. Evu Janouškovou Vám posílám kontakty i na další kolegyně a kolegy, a to včetně informace o jejich odborném zaměření:

- Odbor kontroly – přezkoumání hospodaření
Ing. Libor Hartmann - 564 602 705, hartmann.l@kr-vysocina.cz
JUDr. Alena Labudová - 564 602 717, labudova.a@kr-vysocina.cz
- Odbor kontroly – veřejnosprávní kontroly
Ing. Iva Ďásková - 564 602 702, daskova.i@kr-vysocina.cz
JUDr. Alena Labudová - 564 602 717, labudova.a@kr-vysocina.cz
- Odbor ekonomický – účetní evidence a výkaznictví
Ing. Anna Křištofová - 564 602 232, kristofova.a@kr-vysocina.cz

- OŠMS – financování školy
Mgr. Miroslav Pech - 564602954, pech.m@kr-vysocina.cz
Ing. Alena Vlachová – 564602937, vlachova.a@kr-vysocina.cz
Mgr. Libuše Kolčavová – 564602957, kolcavova.l@kr-vysocina.cz
Mgr. Vít Krčál – 564602956, krcal.v@kr-vysocina.cz
- OddPKŽÚ, OddOSČ - právo
Mgr. Karel Kotrba, MSc. – 564602299, kotrba.k@kr-vysocina.cz
Mgr. David Marek – 564602183, marek.d@kr-vysocina.cz
- jednání s bankami – zprostředkování kontaktů a podpora při jednání
Ing. Vladimír Novotný - 564 602 144, novotny.v@kr-vysocina.cz
Ing. Bc. Zdeněk Kadlec - 564 602 250, kadlec.z@kr-vysocina.cz
- OLHVZ - hospodaření s lesním majetkem
Ing. Petr Bureš, 564 602 204, bures.p@kr-vysocina.cz
Ing. Jiří Bartoš, 564 602 264, bartos.j@kr-vysocina.cz
Ing. Eva Horná, 564 602 577, horna.e@kr-vysocina.cz

Vážený pane starosto,

věřím, že tyto informace přijmete s pochopením a že Vám alespoň částečně pomohou v orientaci. Dle našich možností a především s ohledem na platné právní předpisy, jimiž jsme při své činnosti vázáni, Vám budeme nápomocni při řešení problémů obce.

Přejeme Vám hodně sil a alespoň dílčích úspěchů při zvládnání tak vážné, neobyčejně složité situace. Hluboce si vážíme Vašeho odhodlání a zájmu řešit zásadní problémy veřejné správy a konkrétně obce Lipnice nad Sázavou, pro kterou vykonáváte nyní funkci starosty, zapříčiněné s největší pravděpodobností předchozím vedením obce.

Příloha: Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, část 3 - Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků (Ministerstvo vnitra)

S pozdravem

Ing. Bc. Zdeněk Kadlec, v. r.
ředitel úřadu