



MEMO

OD: Mgr. Jiří Kučera, advokát
KOMU: Mgr. Ludmila Koktanová, ředitelka
DATUM: 12. 2. 2016
PŘEDMĚT: Soulad provedené kontroly se zákonem
ČÍSLO SPISU: 2016AK-0416

Vážený paní ředitelko,

ve věci kontroly Základní školy a Mateřské školy Zdiby, okres Praha-východ, příspěvkové organizace se sídlem U Školy 48, 250 66 Zdiby, IČ: 71004408 (dále jen „**Škola**“) jejím zřizovatelem je obec Zdiby (dále jen „**Obec**“) Vám na základě vašeho pokynu zasíláme stanovisko k souladu této kontroly se zákonem.

1) Rozsah kontroly

Škola je příspěvkovou organizací Obce, zřízenou dle § 28 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „**ZRP**“), a jako taková hospodaří s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu Obce.

Územní samosprávný celek vykonává dle § 15 odst. 2 ZRP kontrolu hospodaření jím zřízených nebo založených právnických osob. Zvláštní úprava příspěvkových organizací v § 27 odst. 9 pak výslovně stanoví, že zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace.

Správní orgány jsou přitom podle § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „**SŘ**“), povinny uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

Z výše uvedených ustanovení ZRP a SŘ je tedy zřejmé, že Obec, jakožto zřizovatel Školy, je oprávněna výhradně ke kontrole hospodaření Školy.

Oznámením Obce ze dne 23. 11. 2015 bylo Škole oznámeno provedení kontroly podle ZRP, a to PaedDr. Janem Mikáčem (dále jen „**Kontrolor**“) v termínu 12/2015.

Skutečnost, že předmětem kontroly Školy mělo být výhradně hospodaření Školy, pak několikrát zdůraznil rovněž starosta Obce Jan Tvrďý na veřejném zasedání zastupitelstva konaném dne 22. 1. 2016.

V rozporu s výše uvedeným však Kontrolor ve svém e-mailu ze dne 23. 11. 2015 Škole sdělil, že jeho kontrola „může zahrnovat naprosto vše“, a to s dodatkem, že Kontrolor není účetní a nebude proto kontrolovat účetnictví, tj. hlavní zdroj informací pro kontrolu hospodaření Školy.

Sdělení Kontrolora pak odpovídal rovněž rozsah jím požadovaných dokumentů:

- Veškeré osobní spisy zaměstnanců – smlouvy, dohody, platové výměry, pracovní náplně;
- Zřizovací listina, rozhodnutí o zařazení do sítě škol, registraci u finančního úřadu, obchodního a živnostenského rejstříku;
- Razítka školy – běžné, úřední;
- Všechny vnitřní předpisy, směrnice a řády, pokyny a příkazy ředitele školy, kolektivní smlouva rozvrhy, přehled zvonění;
- Plány práce – roční, dlouhodobé, týdenní, plán dalšího vzdělávání, plán kontrolní a hospitační činnosti, zápisy pedagogických rad, zápisy jednání předmětových komisí, metodických sdružení, týmů, apod.;
- Výroční zprávy školy, vlastní hodnocení školy rozpočet FKSP 2012 a 2013, zásady čerpání fondů, cestovní příkazy k pracovním cestám, statistické výkazy P1-04 za rok 2012 a 2013, mzdové listy 2012 a 2013, evidence pracovní doby, návrhy na odměny a osobní příplatky, kritéria osobních příplatků;
- Dokumentace k bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a požární ochraně;
- Povinná dokumentace školy podle školského zákona, rozhodnutí ředitele ve správním řízení i mimo něj.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „**Kontrolní řád**“) přitom v § 9 písm. stanovuje kontrolující osobě povinnost zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.

Z výše uvedeného je zřejmé, že Kontrolor požadoval po Škole předložení nadměrného množství dokumentace, která nijak nesouvisí s hospodařením Školy, a Kontrolor nebyl oprávněn je po Škole požadovat, ani kontrolovat. Rozsah kontroly byl tedy zcela v rozporu s ustanovením § 27 odst. 9 ZRP a § 2 odst. 2 SŘ.

2) Průběh kontroly

a) Termín kontroly

Termín kontroly byl stanoven na 15. 12. 2015, tj. v období, kdy ve Škole probíhá velké množství předvánočních mimoškolních aktivit, které vyžadují vysoké personální nasazení zaměstnanců Školy. Zajištění veškerých dokumentů vyžadovaných Kontrolorem by tak v tomto období vyžadovalo nepřiměřené požadavky na zaměstnance Školy. Žádost Školy o posunutí termínu kontroly však byla odmítnuta.

V návaznosti na excesivní a nezákonné množství dokumentů požadovaných Kontrolorem si tak příprava těchto materiálů vyžádala několikedenní přesčasovou práci zaměstnanců Školy, a to včetně práce o víkendu.

Kontrolní řád přitom v § 9 písm. b) stanoví kontrolujícímu povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby. Z výše uvedeného je však zřejmé, že termín kontroly byl stanoven v rozporu s ustanovením § 9 písm. b) Kontrolního řádu, když vyhovění požadavku Školy na posunutí termínu kontroly by pro Obec ani Kontrolora nepředstavovalo nepřiměřenou zátěž, ale přesto bylo bez zvláštního důvodu odmítnuto.

b) Pověření Kontrolora

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen předložit kontrolované osobě pověření ke kontrole ve smyslu § 9 písm. c) Kontrolního řádu. Kontrolor však Škole žádné takové pověření při kontrole nepředložil.

c) Kontrola vyžádaných dokumentů

Při vlastní kontrole konané dne 15. 12. 2015 Kontrolor přezkoumal vyžadované dokumenty jen namátkově, přičemž převážnou většinu z těchto dokumentů nekontroloval vůbec. S ohledem na Kontrolorem požadované množství dokumentace nebylo ani objektivně možné tyto dokumenty překontrolovat během jednodenní kontroly. Je tedy zřejmé, že Kontrolor vědomě požadoval větší množství dokumentů, než které ke své kontrole skutečně potřeboval.

Ačkoliv Škola připravila ke kontrole veškeré Kontrolorem požadované dokumenty, Kontrolor několik dní po provedení kontroly na místě vyžadoval zaslání dalších dokumentů e-mailem, konkrétně mzdových listů zaměstnanců Školy (viz e-mail ze dne 18. 12. 2015). Vzhledem ke skutečnosti, že Kontrolorem požadované mzdové listy obsahovaly citlivé osobní údaje zaměstnanců, k jejichž ochraně je Škola povinna dle zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů, odmítla škola zaslat tyto mzdové listy

nezabezpečeným e-mailem a sdělila Kontrolorovi, že mu mzdové listy zpřístupní k osobní kontrole na místě.

V návaznosti na odmítnutí zaslání mzdových listů e-mailem Kontrolor zaslal Škole výhružný e-mail ze dne 6. 1. 2016, kde hrozil ukončením kontroly se závěrem, že Škola odmítá poskytnout mzdové listy ke kontrole, a že obci doporučí obrátit se na „oficiální“ kontrolní orgány, jejichž kontrola bude mít pro Školu závažnější dopady, než kontrola prováděná Kontrolorem.

Z tohoto e-mailu vyplývá, že se Kontrolor nepovažuje za oficiální kontrolní orgán. ZRP však nerozlišuje mezi oficiální a neoficiální kontrolou. Kontrolor tedy prováděl kontrolu podle ZRP (viz oznámení o kontrole ze dne 23. 11. 2015) a jako takový byl povinen dodržovat veškeré relevantní právní předpisy, zejména Kontrolní řád. Pokud by Kontrolor nebyl oficiálním kontrolním orgánem, nebyl by oprávněn ani ke kontrole hospodaření Školy, natož pak ke kontrole prováděné v nezákonném rozsahu nad rámec oprávnění podle ustanovení § 27 odst. 9 ZRP.

Ve svém výhružném e-mailu pak Kontrolor Škole vyhrožuje rovněž uvedením nepravdivých údajů do protokolu o kontrole, když do něj hodlal uvést, že Škola odmítá mzdové listy předložit ke kontrole. Tato informace je však zcela nepravdivá, když Škola Kontrolorovi umožnila nahlédnout do jím požadovaných dokumentů na místě. Nelze klást k tíži Školy, že Kontrolor tuto možnost odmítl využít.

3) Protokol o kontrole

a) Zpracování protokolu o kontrole

Kontrolující má dle § 9 písm. f) Kontrolního řádu povinnost vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě. Protokol o kontrole se dle § 12 odst. 2 Kontrolního řádu vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů.

Kontrola proběhla dne 15. 12. 2015, do dnešního dne však Škole protokol o kontrole doručen nebyl. I kdyby se jednalo o zvláště složitý případ, uplynula by lhůta k doručení protokolu dne 13. 2. 2016. Je tedy zřejmé, že Kontrolor svou povinnost vyhotovit a doručit protokol o kontrole porušil.

Na výzvu Školy k zaslání protokolu o kontrole odpověděl Kontrolor e-mailem ze dne 31. 1. 2016 tak, že oficiální protokol ještě nezpracoval, nicméně zaslání protokolu Škole přislíbil. Dopisem ze dne 4. 2. 2016 pak Kontrolor Škole sdělil, že kontrolu prováděla Obec, a ta je proto oprávněna Škole protokol o kontrole poskytnout.

Tento závěr Kontrolora je zcela v rozporu se zákonem, když podle § 2 odst. 1 Kontrolního řádu kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil. Tuto osobu zákon dále označuje za „kontrolujícího“.

Zpracování protokolu o kontrole a jeho doručení kontrolované osobě (Škole) je pak podle § 9 písm. f) Kontrolního řádu povinností kontrolujícího, tj. Kontrolora, nikoliv Obce, jak uvádí Kontrolor.

b) Záznam z kontroly

Ačkoliv Kontrolor ve svém e-mailu ze dne 31. 1. 2016 výslovně uvedl, že protokol o kontrole dosud nezpracoval, zpracoval dne 21. 12. 2015 dokument nazvaný Záznam z kontroly (dále jen „**Záznam**“). Záznam nebyl Škole nikdy oficiálně doručen Kontrolorem, ani Obcí.

Podle e-mailu Jakuba Krejčara, zastupitele Obce a předsedy kontrolního výboru Obce, byl na jednání zastupitelstva Obce konaném dne 22. 1. 2016 kontrolní výbor pověřen, aby předložil doporučující usnesení k výsledkům kontroly Školy. Vzhledem ke skutečnosti, že k 22. 1. 2016 nebyl protokol o kontrole vyhotoven, nemohl být na jednání zastupitelstva projednán.

S ohledem na výše uvedené je proto pravděpodobné, že na jednání zastupitelstva byl projednáván právě Záznam, který však není protokolem o kontrole ve smyslu ZRP. Zpřístupněním Záznamu zastupitelstvu tak Kontrolující porušil svou povinnost podle § 9 písm. a) Kontrolního řádu, tj. zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly, a povinnost podle § 9 písm. f) Kontrolního řádu, tj. vyhotovit protokol o kontrole, když namísto kompletního protokolu o kontrole vyhotovil pouze neoficiální Záznam, který poskytl Obci.

c) Oblast kontroly podle Záznamu

Záznam na své první straně definuje oblast a rozsah kontroly, a to následovně: „Personální agenda, pracovně právní oblast a příslušná dokumentace. Záměrem zadání bylo zjistit, zda je tato oblast v souladu s platnou právní úpravou a zda je v organizaci uplatňován rovný přístup k zaměstnancům, zda v odměňování zaměstnanců či skupin zaměstnanců nejsou neodůvodněné rozdíly.“

Z výše uvedeného je zřejmé, že oblast kontroly podle Záznamu byla zcela mimo rámec kontroly hospodaření Školy ve smyslu § 27 odst. 9 ZRP a prohlášení starosty Obce učiněnými na veřejném zasedání zastupitelstva Obce konaném dne 22. 1. 2016.

Kontrola plnění pracovně právních povinností Školy náleží výhradně do pravomoci pracovních úřadů, inspektorátů práce a české školní inspekce. Česká školní inspekce přitom již plnění předmětných povinností kontrolovala, a to bez zásadních připomínek. Obec ani Kontrolor tedy nejsou oprávněni

plnění těchto povinností kontrolovat a Kontrolorem provedená kontrola byla nezákonná pro rozpor s ustanovení § 27 odst. 9 ZRP.

Mzdy zaměstnanců Školy jsou navíc s výjimkou jedné zaměstnankyně hrazeny státem (Ministerstvem školství) a tvoří samostatnou účetní kapitolu. Neexistuje tedy ani žádný legitimní důvod, pro který by měla Obec či Kontrolor kontrolovat plnění pracovně právních povinností Školy vůči jejím zaměstnancům, když k těmto nemá Obec žádný přímý ani zprostředkovaný vztah.

Rozsah kontroly podle Záznamu pak neodpovídá ani rozsahu dokumentů, které si Kontrolor vyžádal, přičemž převážná většina kontrolorem požadovaných dokumentů nemá žádnou souvislost s oblastí kontroly podle Záznamu. Je tedy zřejmé, že Kontrolor úmyslně požadoval dokumenty v rozsahu nepřiměřeném jím prováděné kontrole.

d) Obsah Záznamu

Záznam obsahuje výhradně seznam nedostatků zjištěných Kontrolorem při kontrole, a to pouze v oblasti plnění pracovně právních povinností Školy.

Záznam neobsahuje závěry o hospodaření Školy (které jako jedině byl Kontrolor oprávněn kontrolovat), ale neobsahuje závěry ani o jiných kontrolorem kontrolovaných oblastech.

Kontrolor přitom již při předběžné kontrole dokumentů zaslaných Školou před vlastní kontrolou na místě konanou dne 15. 12. 2015 Školu průběžně informoval o hodnocení těchto dokumentů.

V e-mailu ze dne 10. 12. 2015 Kontrolor uvádí, že prošel nejdůležitější dokumenty, přičemž jejich hodnocení shrnul tak, že „vypadá to velmi dobře“. V e-mailu ze dne 11. 12. 2015 pak uvádí komentář k dalším směrnici Školy - „v podstatě jsou zatím bez problému, budu jen chválit“. Rovněž v dalším e-mailu ze dne 11. 12. 2015 Kontrolor uvádí seznam dokumentů, které jsou „v pořádku“.

Ve svém e-mailu z 31. 1. 2016 pak Kontrolor opět uzavírá, že k pedagogické i organizační stránce školy má jen pozitivní závěry, jedině nedostatky spatřuje v personální oblasti, kde však spatřuje jen odstranitelné vady, po jejichž odstranění nebude důvodné ani účelné provádět další kontroly.

Výše uvedené závěry se však v Záznamu neobjevují a je proto zřejmé, že Záznam je neúplný a neobsahuje úplné závěry o provedené kontrole.

4) Závěr

Kontrola prováděná Kontrolorem z pověření Obce obsahuje zejména následující nezákonné postupy a pochybení Kontrolora:

- Kontrola byla provedena nad rámec zákonného oprávnění Obce a Kontrolora zakotvené v § 27 odst. 9 ZRP. Jedinou oblastí, kterou je Obec oprávněna jakožto zřizovatel Školy kontrolovat, je hospodaření Školy. Hospodaření Školy však paradoxně bylo nejméně kontrolovanou oblastí.
- Kontrola byla nařízena na konec roku 2015, kdy ve Škole probíhá zvýšené množství mimoškolních aktivit vyžadujících vysoké personální nasazení zaměstnanců Školy. Obec však bez zvláštních důvodů odmítla posunutí termínu kontroly.
- Kontrolor ke své kontrole vyžadoval nadměrné množství dokumentů, jejichž vytřídění a kompletace zabrala zaměstnancům Školy desítky hodin práce. S ohledem na krátkou dobu mezi oznámením kontroly, konáním kontroly a na současné konání vysokého počtu mimoškolních aktivit, si tak příprava dokumentace vyžádala přesčasovou a víkendovou práci několika zaměstnanců Školy.
- Ačkoliv si Kontrolor vyžádal nadměrné množství dokumentů, při vlastní kontrole jich zkontroloval jen nepatrnou část.
- Kontrolor po provedení kontroly vyhrožoval Škole uvedením nepravdivých údajů do protokolu o kontrole a nepříznivými následky pro Školu.
- Kontrolor v zákonné lhůtě nezhotovil a Škole nedoručil protokol o provedené kontrole. Její doručení také v rozporu s ustanovením § 9 písm. f) Kontrolního řádu odmítl s tvrzením, že protokol namísto něj vydá Škole Obec.
- Ačkoliv Kontrolor dle svých tvrzení protokol o kontrole k 31. 1. 2016 nezpracoval, zastupitelstvu Obce již byla předložena Zpráva opatřená datem 21. 12. 2015.
- Zpráva se zaměřovala výhradně na kontrolu pracovně právní oblasti, tedy oblasti, jejíž kontrola Obci ani Kontrolorovi nepřísluší. Tato oblast pak pokrývá pouze zlomek Kontrolorem reálně kontrolovaných oblastí.
- Podle e-mailové komunikace mezi Školou a Kontrolorem byla většina dokumentace Školy v pořádku. Tyto závěry Kontrolora však Zpráva nijak nereflektuje a zaměřuje se výhradně na pochybení v jedné z kontrolovaných oblastí. Tato oblast navíc byla kontrolována v rozporu s ustanovením § 27 odst. 9 ZRP.

Z výše uvedeného je zřejmé, že kontrola byla prováděna v rozporu se zákonem, a to zejména ustanoveními § 27 odst. 9 ZRP a § 9 Kontrolního řádu. Kontrolor do dnešního dne nedoručil Škole protokol o kontrole, nicméně zastupitelstvu Obce již byla předložena Zpráva, na jejímž základě byl kontrolní výbor obce pověřen zpracováním doporučujícího usnesení k výsledkům kontroly.



Průběh kontroly a jednání Kontrolora nasvědčují tomu, že účelem kontroly nebyla kontrola hospodaření Školy ve smyslu § 27 odst. 9 ZRP, ale pouze šikanózní nátlak na vedení Školy.

Vzhledem ke skutečnosti, že Kontrolor dosud nezpracoval protokol o kontrole, nemá kontrola žádné výsledky, k nimž by mohl kontrolní výbor zpracovat své doporučující usnesení. Jakékoliv závěry učiněné ze Zprávy, která byla zpracována v rozporu se zákonem (viz výše), by tak byly rovněž v rozporu se zákonem a jako takové neplatné.

S přihlédnutím ke skutečnosti, že Kontrola byla vykonávána v rozporu se zákonem, zejména § 27 odst. 9 ZRP, a Kontrolor při jejím provádění opakovaně porušoval své zákonné povinnosti uložené mu zejména v § 9 Kontrolního řádu, lze předpokládat, že rovněž závěry obsažené v protokolu o kontrole budou zcela neprůkazné a takový protokol nebude možné použít jako podklad pro jakákoliv rozhodnutí Obce.

V případě jakýchkoliv dotazů či nejasností nás neváhejte kontaktovat.

Mgr. Jiří Kučera, advokát
Kučera & Associates