

Odborné právní posouzení

1. Název odborného právního posouzení:

Posouzení zákonnosti kontrol realizovaných zřizovatelem, obcí Zdiby, u příspěvkové organizace Základní škola a Mateřská škola Zdiby, okres Praha – východ.

2. Identifikační údaje:

a) Předmět odborného právního posouzení:

Posouzení zákonnosti kontrol, realizovaných zřizovatelem – obcí Zdiby u příspěvkové organizace Základní škola a Mateřská škola Zdiby, okres Praha – východ (dále jen „ZŠ a MŠ Zdiby“ nebo „příspěvková organizace“)

- Část A – zaměřená na veřejnosprávní kontrolu, oznámenou starostou obce Zdiby dne 23.11.2015, vykonanou „na místě“ v ZŠ a MŠ Zdiby dne 15.12.2015.
- Část B – zaměřená na kontrolu financování ZŠ a MŠ Zdiby - písemné vyžádání podkladů finančním výborem obce Zdiby ze dne 31.3.2016.

b) Zadavatel odborného právního posouzení:

Ing. Jakub Krejcar, předseda kontrolního výboru a zastupitel obce Zdiby, trvale bytem Habrová 145, Zdiby 250 66.

c) Zpracovatel odborného právního posouzení:

Mgr. Jiří Černý, advokát, č. ev. ČAK 15618, se sídlem na adrese Purkyňova 74/2, Nové Město, 110 00 Praha 1

ČÁST A

Posouzení zákonnosti veřejnosprávní kontroly realizované obcí Zdiby u příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Zdiby - veřejnosprávní kontrola oznámená starostou obce dne 23.11.2015, vykonaná „na místě“ v ZŠ a MŠ Zdiby dne 15.12.2015.

1. Stručný popis zadání:

Kontrolní výbor obce Zdiby byl pověřen na zasedání zastupitelstva, konaném dne 22.1.2016, aby se zabýval veřejnosprávní kontrolou, resp. písemným výstupem z této kontroly, kterou oznámil příspěvkové organizaci ZŠ a MŠ Zdiby informativním dopisem ze dne 23.11.2015 starosta obce Zdiby, Jan Tvrďý.

2. Základní údaje o provádění kontrole:

Oznámenou veřejnosprávní kontrolu měl provádět dle shora uvedené písemnosti PaedDr. Jan Mikáč, trvale bytem Zázmolí 30, 614 00 Brno – Obrany. Předmětná kontrola byla oznámena dopisem jako veřejnosprávní kontrola podle zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.

Za účelem provedení této kontroly uzavřela obec Zdiby dne 15.12.2015 s PaedDr. Mikáčem Dohodu o provedení práce (dále jen „dohoda o provedení práce“), a to na dobu od 15.12.2015 do 19.1.2016. Sjednaná odměna ve výši 9.600,- Kč byla přitom dle dohody smluvních stran splatná až

po ukončení a převzetí práce, tedy po ukončení kontroly dokumentace příspěvkové organizace zřizované obcí a ukončení poradenské a konzultační činnosti.

Z předložené dokumentace vyplývá, že provedená kontrola absentovala jakékoliv pověření a nedošlo ke stanovení dostatečného a konkrétního vymezení předmětu kontroly. Kontrolující PaedDr. Jan Mikáč pouze v emailové komunikaci příspěvkové organizaci sdělil, že bude kontrolovat všechno – plány, směrnice, minimální preventivní program, osobní spisy všech zaměstnanců, smlouvy, dohody, platové výměry, pracovní náplně, zřizovací listinu, rozhodnutí o zařazení do sítě škol, registrace u finančního úřadu, obchodního a živnostenského rejstříku, razítka školy, 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, výroční zprávy školy, vlastní hodnocení školy, rozpočet FKSP 2012 a 2013, zásady čerpání fondu, 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 BOZP, povinnou dokumentaci školy podle školského zákona a rozhodnutí ředitele ve správním řízení i mimo ně. PaedDr. Jan Mikáč dále uvedl, že účetnictví nebude kontrolováno, protože není účetní.

Fyzická kontrola „na místě“ tj. v budově příspěvkové organizace byla PaedDr. Janem Mikáčem provedena dne 15.12.2015.

Dne 21.12.2015 zhotovil PaedDr. Jan Mikáč tzv. „Záznam z kontroly“, který byl předán zastupitelům obce Zdiby na zasedání zastupitelstva obce dne 22.1.2016 s požadavkem, aby Finanční a Kontrolní výbor obce Zdiby prověřili situaci.

Ředitelka příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Zdiby nebyla s žádným výstupem o kontrole, tedy „protokolem o kontrole“, do dne zpracování tohoto posouzení seznámena, tj. ani téměř půl roku od fyzické kontroly provedené na místě a více jak 3 měsíce po úhradě odměny za provedenou kontrolu ve výši 9.600,- Kč. Ta přitom měla být dle dohody o provedení práce vyplacena až po ukončení kontroly dokumentace příspěvkové organizace zřizované obcí a ukončení poradenské a konzultační činnosti. K výplatě odměny mělo dojít v únoru 2016.

O předložení kontrolní zprávy (protokolu o kontrole) žádala ředitelka příspěvkové organizace písemně dne 25.1.2016 a a současně upozornila kontrolujícího na lhůty, které plynou z platné legislativy ČR. PaedDr. Jan Mikáč ředitelce ZŠ a MŠ Zdiby v reakci na to sdělil, že protokol o kontrole samozřejmě poskytne, ale že ještě není zpracován. Přesto však protokol o kontrole do dnešního dne poskytnut nebyl.

3. Zhodnocení jednotlivých kroků provedené kontroly z hlediska platných právních předpisů ČR:

Pochybení a porušení zákona při zadávání kontroly: Oznámená veřejnosprávní kontrola byla informativním dopisem kontrolního orgánu, tedy starosty obce Zdiby, ze dne 23.11.2015 ohlášena jako kontrola v režimu zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Dle § 27 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech platí, že *zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace*. Ačkoliv z bodu 2 výše je zřejmé, že se zřizovatel zaměřil spíše na kontrolu jiné agendy než agendy hospodaření, použití zákona o rozpočtových pravidlech je dáno vlastním písemným oznámením starosty obce, tedy kontrolního orgánu. Při provádění kontroly je třeba postupovat podle zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, v platném znění (dále jen „zákon o finanční kontrole“) a zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole, v platném znění (dále jen „kontrolní řád“).

K zahájení takové veřejnosprávní kontroly je naprosto nezbytné platné pověření ke kontrole dle § 4 kontrolního řádu. Za vydání takového pověření je odpovědný vedoucí kontrolního orgánu, v daném případě starosta obce. Starosta obce v uvedeném případě tuto svoji zákonnou povinnost nesplnil.

Stejně tak kontrolující PaedDr. Jan Mikáč mohl provést předmětnou veřejnosprávní kontrolu na místě pouze za předpokladu, že mu pro tento účel bude písemné pověření vystaveno.

Pochybení a porušení zákona při provádění kontroly:

Předmětnou veřejnosprávní kontrolu mohou vykonávat pouze zaměstnanci obce s kvalifikačními předpoklady. V tomto bodě postupoval vedoucí orgánu veřejné správy, v daném případě starosta obce, správně, tedy minimálně v tom ohledu, že s PaedDr. Janem Mikáčem uzavřel na „dobu kontroly“ dohodu o provedení práce. Je nicméně otázkou hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky, zda obec nemá žádného zaměstnance v trvalém pracovním poměru, který by mohl vykonat tuto kontrolní činnosti v rámci svých pracovních povinností, tedy bez potřeby vynaložení dalších veřejných prostředků v podobě odměny ve výši 9.600,- Kč. Volba způsobu realizace příslušné kontroly sice spadá do kompetence kontrolního orgánu, nicméně i tak musí být zajištěna zákonnost takto prováděné kontroly.

Vzhledem ke skutečnosti, že uvedená veřejnosprávní kontrola zcela absentovala pověření a tím i dostatečné konkrétní vymezení předmětu kontroly, lze se jen velmi těžko vyjádřit k otázce přiměřenosti kontroly. Je však zcela nesporné, že způsobem provedení předmětné veřejnosprávní kontroly, tedy kontroly obce Zdiby vůči její příspěvkové organizaci, byla porušena řada zákonných ustanovení a navíc nebyl vymezen rozsah kontroly ani žádným způsobem definován její cíl.

Kontrola nebyla zorganizována tak, aby byla zajištěna přiměřená jistota, že tato kontrola podá včasné a spolehlivé informace. Odpovědnost za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti kontroly nese dle § 5 zákona o finanční kontrole vedoucí orgánu veřejné správy, tedy v daném případě starosta obce.

Z uzavřené dohody o provedení práce i z vyplacení odměny kontrolující osobě, která měla být v souladu s dohodou o provedení práce vyplacena až po ukončení kontroly dokumentace příspěvkové organizace zřizované obcí a ukončení poradenské a konzultační činnosti, lze jednoznačně dovozovat, že poslední kontrolní úkon byl již proveden. V rozporu s tím však nedošlo v souladu s § 12 odst. 2 kontrolního řádu k vyhotovení protokolu o kontrole ve lhůtě 30 dnů, resp. ani ve lhůtě 60 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, a doručení tohoto protokolu o kontrole ZŠ a MŠ Zdiby jakožto kontrolované osobě v souladu s § 12 odst. 3 kontrolního řádu.

Bez jakýchkoliv pochybností lze uvést, že výše uvedená kontrola porušila zcela zásadním způsobem práva kontrolované osoby, tedy příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Zdiby, uvedené v § 10 kontrolního řádu. Především se jednalo o právo seznámit se s protokolem o kontrole a právo podávat námitky proti kontrolním zjištěním.

Z výše uvedeného je patrné, že při veřejnosprávní kontrole došlo k porušení zákonných povinností jak ze strany starosty obce Zdib, tak ze strany kontrolujícího.

4. Závěrečné zhodnocení zákonnosti provedené kontroly:

Z důvodu porušení základních procesních postupů ve shora uvedené veřejnosprávní kontrole obce Zdiby vůči příspěvkové organizaci ZŠ a MŠ Zdiby lze označit předmětnou kontrolu za provedenou v rozporu s příslušnými právními předpisy, výstupy z kontrolní činnosti za nezákonné a bez možnosti jejich použití v jakékoliv následné rozhodovací činnosti obce, obecního zastupitelstva či jiných subjektů.

5. Doporučení pro kontrolní výbor, resp. zastupitelstvo obce:

- Postupovat dle bodu 4 výše, tedy odmítnout jakékoliv výstupy z uvedené veřejnosprávní kontroly za podklad dalších rozhodnutí z důvodu nezákonnosti těchto výstupů i celé kontroly.

- Doporučit řediteli dotčené ZŠ a MŠ Zdiby podání stížnosti na kontrolujícího PaedDr. Jana Mikáče ve smyslu § 175 zák.č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění – podání do podatelny obce Zdiby.
- Vzhledem k tomu, že předmětná veřejnosprávní kontrola byla založena na postupu kontrolního orgánu – starosty obce – v rozporu s příslušnými právními předpisy, je obec oprávněna žádat na starostovi obce náhradu neúčelně vynaložených veřejných prostředků ve výši 9.600,- Kč, v přímé souvislosti se zaviněným porušením svých právních povinností.
- Učinit podání na MF ČR - požádat o stanovisko k zákonnosti provedené kontroly.

ČÁST B

Posouzení zákonnosti kontroly financování, realizované zřizovatelem - obcí Zdiby u příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Zdiby v současné době (písemné vyžádání podkladů Finančním výborem obce Zdiby ze dne 31.3.2016)

1. Stručný popis zadání:

Předseda kontrolního výboru obce Zdiby požádal kromě posouzení veřejnosprávní kontroly dle části A i o posouzení kontroly financování ZŠ a MŠ Zdiby za rok 2015 (dokument ze dne 31.3.2016). Učinil tak s odůvodněním, že o této kontrole finančního výboru nebylo zastupitelstvo obce Zdiby nijak informováno a na jejím zadání se ani nepodílelo.

V rámci zadání jsme byli informováni, že od poloviny měsíce prosince 2015 do začátku měsíce dubna 2016 byly v příspěvkové organizaci ZŠ a MŠ Zdiby vykonány 4 kontroly, tj. nejprve veřejnosprávní kontrola obce, definovaná v části A tohoto posouzení, dále kontrola ČŠI a Inspektorátu práce z podnětu starosty obce a dále tato kontrola finančního výboru obce. Předseda kontrolního výboru obce Zdiby požádal, z důvodu značného přetížení příspěvkové organizace opakovanými kontrolami a z důvodu pochybností o oprávněnosti zavedeného systému finanční kontroly obcí, o zhodnocení zákonnosti i této kontroly.

2. Základní údaje o provádění kontrole:

Dne 1.4.2016 obdržela ředitelka příspěvkové organizace písemný přípis Finančního výboru obce Zdiby ze dne 31.3.2016, který jí byl doručen starostou obce prostřednictvím elektronické komunikace.

Vlastní přípis finančního výboru uvádí, že „zasílá požadavky ke kontrole financování ZŠ a MŠ Zdiby za rok 2015“.

Finanční výbor vyžaduje zajištění následující účetní dokumentace:

- účetní osnovy pro rok 2015;
- účetního deníku;
- daňového přiznání za rok 2015;
- výpisů (kontace) za účty předem avizované, č. 377 a 378;
- nákladových účtů hrazených obcí (5);

- nenaplnění rozpočtu MŠ + ZŠ kontra Obec pro rok 2015 k datu 31.12.2015 po jednotlivých nákladových účtech povinných k úhradě Obce.

Vzhledem k průběhu předešlé veřejnoprávní kontroly vyslovila ředitelka příspěvkové organizace pochybnosti o zákonnosti tohoto postupu a dne 8.4.2016 písemně vyzvala starostu obce Zdiby k provedení řádné a zákonné kontroly

3. Zhodnocení zákonnosti prováděné kontroly:

Finanční výbor na úvod svého přípisu uvádí, že zasílá požadavky ke kontrole financování ZŠ a MŠ Zdiby za rok 2015. Pokračuje pak upozorněním, že se nejedná o právní kontrolu, ale o zjištění skutkové podstaty určitých rozporuplných argumentů vzhledem k financování ZŠ + MŠ a zřizovatele – obce Zdiby. Dále odkazuje na zákon o obcích a opírá se o „rozhodnutí statutárního orgánu obce Zdiby“. Tuto písemnost odesílá starosta obce Zdiby emailem ředitelce příspěvkové organizace.

Pověření kontrolního či v daném případě finančního výboru obce k provedení kontroly dle zák. č. 128/2000 Sb. o obcích, v platném znění, je možné pouze rozhodnutím zastupitelstva obce. Odvolává-li se finanční výbor na rozhodnutí statutárního orgánu obce Zdiby, pak pouze upozorňuje na zjevnou nezákonnost zvoleného postupu.

Rovněž rozsah pověření finančního výboru musí vyplývat výlučně z usnesení zastupitelstva obce.

4. Závěrečné zhodnocení zákonnosti provedené kontroly:

Výše popsanou kontrolu financování prováděnou finančním výborem obce Zdiby je třeba dle dostupných dokumentů hodnotit jako nezákonnou, a tedy ani v tomto případě pak v důsledku toho nelze výstupy z činnosti finančního výboru použít v jakékoliv následné rozhodovací činnosti obce či obecního zastupitelstva.

5. Doporučení pro kontrolní výbor, resp. zastupitelstvo obce:

- Postupovat dle bodu 4 výše, tedy odmítnout jakékoliv výstupy z uvedené kontroly financování ZŠ a MŠ Zdiby za rok 2015 za podklad dalších rozhodnutí z důvodu nezákonnosti těchto výstupů i probíhající kontroly.
- Uložit starostovi, aby nastavil transparentní systém kontroly příspěvkové organizace v souladu s ustanovením § 25 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, v platném znění (např. četnost, předmět kontroly, personální obsazení a další).
- Učinit podání na MF ČR posouzení zákonnosti vykonané kontroly.

V Praze dne 6. června 2016

Mgr. Jiří Černý, advokát
 ev. č. ČAK 15618
 Purkyňova 74/2
 110 00 Praha 1

.....
 Mgr. Jiří Černý, advokát