

# KONTROLA ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ ÚSC A PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ

IVANA PAŘÍZKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

## **Abstrakt v rodném jazyce**

Příspěvek nastiňuje problematiku kontroly rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků a zaměřuje se také na porušení rozpočtové kázně. Současně je pojednáno o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. O kontrole je pojednáno jednak jako o systému vnitřní kontroly, ale i o vnější kontrole ze strany ÚFO.

## **Klíčová slova v rodném jazyce**

Kontrola, dozor, dohled, hospodaření územních samosprávných celků, porušení rozpočtové kázně, přezkoumávání hospodaření, kontrola vnitřní, kontrola vnější.

## **Abstract**

Paper outlines issues of financial management control local government units and focuses on the review of the economy. At the same time, discussed the review of the management of regional and local authorities and voluntary municipalities. The control is discussed both as the internal control system, but also the external control of the UFO.

## **Key words**

Control, surveillance, supervision, management of local government units, a breach of budgetary discipline, review management, internal control, external control.

## **KONTROLA ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ ÚSC A PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ**

Předmětem kontroly je hospodaření s finančními prostředky a plnění dalších povinností vyplývajících pro kontrolované subjekty z obecně závazných právních předpisů, nebo z povinností uložených na jejich základě. Jednotlivé orgány přitom tuto kontrolu vykonávají vždy jen v rozsahu a okruhu své věcné, osobní a místní působnosti. V hospodaření územních samosprávných celků přichází v úvahu dvojí druh kontroly, a to kontrola vnitřní a kontrola vnější. Potřeba rozlišení má hned několik praktických stránek, které se mohou projevit dokonce i při uplatňování závěrů z kontrolních zjištění, a to při ukládání sankcí za zjištěné nedostatky.

Kontrolu vnitřní si provádějí územní samosprávné celky jednak samostatně, prostřednictvím vlastních orgánů a dále je kontrola prováděna na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v zpd., kde předmětem kontroly je přezkoumávání hospodaření územního samosprávného celku a to v průběhu fiskálního roku a po té následně, při přezkoumání závěrečného účtu územního samosprávného celku. A další kontrolní mechanismus je založen na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů. Vedle všeobecné veřejné kontroly, které podléhají všechny orgány obce a kraje, při níž se uplatňují základní principy kontroly prováděné voliči demokraticky zvolených obecních a krajských

zastupitelstev, se princip uplatnění kontroly musí ještě projevit v běžné činnosti zastupitelstva vůči radě a dalším orgánům územních samosprávných celků.

Vnější kontrola je například kontrola místně příslušnými finanční orgány, které provádějí kontrolu plateb, které jsou příjmem státního rozpočtu a státních fondů.<sup>1</sup> Ministerstvu financí přísluší právo provádět kontrolní činnosti, které jinak spadají do působnosti územních finančních orgánů (§11 zákona ČNR 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, včpzd.) a současně stejné právo má ministerstvo financí také podle zákona o rozpočtových pravidlech republiky.

Výsledkem kontrol prováděných v hospodaření územních samosprávných celků může být zjištění, že došlo k porušení rozpočtové kázně. Za porušení rozpočtové kázně se považuje případ, kdy peněžní prostředky jsou neoprávněně použity, nebo zadrženy. V obou těchto případech se vždy jedná o konkrétní sumu peněz a podle ní se uloží sankce v podobě sankčního odvodu – tzn. územní samosprávný celek uloží osobě, která se tohoto porušení kázně dopustí odvod do svého rozpočtu ve výši částky neoprávněně použitých či zadržovaných prostředků svého rozpočtu. Ve stávající právní úpravě je zapracováno řešení postihů za neplnění zákonem uložených povinností, u nichž nelze dané neplnění vztáhnout ke konkretizovatelné peněžní částce. Proto se v takovém případě uplatňují pokuty za neplnění zákonem uložených povinností nebo podmínek pro hospodaření s peněžními prostředky územních samosprávných celků. Za porušení rozpočtové kázně lze uložit pokutu až do 1 milionu korun. O jejím uložení rozhoduje Ministerstvo financí nebo jím zmocněný finanční úřad a také krajský úřad při výkonu své kontrolní působnosti dle zvláštního zákona. Pokuta je příjmem státního rozpočtu. Zákon současně pamatuje u všech případů neoprávněně zadržovaných rozpočtových prostředků a nakládání s nimi na povinnost zaplatit penále, kde je možnost, aby územní samosprávný celek rozhodl o výši penále a o možnosti úlev v případě nadměrné tvrdosti.<sup>2</sup>

## **PŘEZKOUMÁVÁNÍ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A DOBROVOLNÝCH SVAZKŮ OBCÍ**

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí je dalším z kontrolních mechanismů územních rozpočtů, aby nedocházelo k neoprávněnému či špatnému nakládání s veřejnými peněžními prostředky. A právě na základě toho vznikl zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění, který zpřesňuje a konkretizuje kontrolu, která je obsažena v rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků a současně kontrola upravena zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.

Tímto zákonem je upraveno přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, jakož i městských částí hlavního města Prahy a dobrovolných svazků obcí, uložené zákonem o rozpočtových pravidlech, zákonem o obcích, zákonem o krajích, zákonem o hlavním městě Praze a stanoví předmět, hlediska, postup a pravidla přezkoumání.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Srovnej Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků, Právnická fakulta MU, Brno 1998, s. 61.

<sup>2</sup> Srovnej Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2007, s. 219. a následující.

<sup>3</sup> Srovnej Pařízková I. (in.) Mrkvyňka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa 1. díl, Masarykova univerzita Brno, 2004, s. 371 a následující.

Předmětem přezkoumání 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 právními 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
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku územního celku<sup>4</sup>

Přezkoumání se ověřuje z hlediska

- a) dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování,
- b) souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem,

---

<sup>4</sup> Pařízková, I.: Finanční právo Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2005, s. 63.

c) dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití,

d) věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.<sup>5</sup>

Přezkoumávání provádí:

Obce a dobrovolné svazky obcí, které jsou podle zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, oprávněny požádat o přezkoumání krajský úřad, a hlavní město Praha, které je podle zvláštního právního předpisu oprávněno požádat o přezkoumání Ministerstvo financí, tak učiní do 30. června každého kalendářního roku, anebo v téže lhůtě příslušnému úřadu ve smyslu § 5 odst. 3 oznámí, že se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. Městské části hlavního města Prahy postupují obdobně vůči Magistrátu hlavního města Prahy.

Krajský úřad a Magistrát hlavního města Prahy, na základě požádání nebo oznámení a Ministerstvo financí, které vykonává přezkoumání u krajů a u hlavního města Prahy, vypracují časové plány přezkoumání období od sestavení plánu do 30. června následujícího roku.

Přehled o obcích, o dobrovolných svazcích obcí a městských částech, které se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi, jakož i plány přezkoumání vypracované předají krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy Ministerstvu financí do 21. července každého kalendářního roku.

Na základě plánu se vykonávají do konce kalendářního roku dílčí přezkoumání za předchozí část kalendářního roku a po skončení kalendářního roku se vykonávají dílčí přezkoumání za zbývající část předchozího kalendářního roku a jednorázová přezkoumání za celý předchozí kalendářní rok.

Jednorázová přezkoumání může uskutečnit krajský úřad u obcí, které nevykonávají hospodářskou činnost a mají počet obyvatel menší než 800 osob. V ostatních územních celcích se uskutečňují dílčí přezkoumání. Pro účely přezkoumání je rozhodující počet obyvatel přihlášených v obci k trvalému pobytu ke dni 1. ledna kalendářního roku, jehož se přezkoumání týká.

Rozhodne-li se obec, včetně hlavního města Prahy, dobrovolný svazek obcí nebo městská část hlavního města Prahy zadat přezkoumání auditorovi, uzavře s ním písemnou smlouvu o poskytnutí auditorské služby, jejímiž náležitostmi jsou rovněž předmět a hlediska přezkoumání a obsah zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a dále lhůta předání této zprávy.

O uzavření smlouvy s auditorem informuje obec a dobrovolný svazek obcí příslušný krajský úřad, městská část hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy a hlavní město Praha Ministerstvo financí. Tato informace se podává bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 31. ledna následujícího roku.

---

<sup>5</sup> Srovnej Pařízková I. (in.) Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa, Masarykova univerzita Brno, 2004, 371.

Nesplnění povinnosti požádat o přezkoumání Ministerstvo financí v případě hlavního města Prahy, krajský úřad v případě obce nebo dobrovolného svazku obcí a Magistrát hlavního města Prahy v případě městských částí hlavního města Prahy, anebo zadat přezkoumání auditorovi, oznámí příslušný přezkoumávající orgán zastupitelstvu příslušného územního celku, nebo orgánu svazku obcí do 28. února následujícího roku a přezkoumání vykoná.

Výkonem přezkoumání pověří Ministerstvo financí státní zaměstnance zařazené v tomto ministerstvu, krajský úřad zaměstnance kraje a Magistrát hlavního města Prahy zaměstnance hlavního města Prahy, zaměstnanci pověřeni výkonem přezkoumání musí mít alespoň úplné střední vzdělání, musí splňovat požadavek praxe spočívající v činnosti, která souvisí odborně s předmětem přezkoumání, nejméně po dobu 3 let, a musí být bezúhonní.

O výsledku přezkoumání hospodaření se zpracovává zpráva na základě výsledků jednorázového přezkoumání, anebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání.

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření musí obsahovat

a) identifikační údaje, jimiž jsou název územního celku, jména a funkce kontrolorů zúčastněných na přezkoumání a přibráných osob, místo, kde se přezkoumání uskutečňovalo, období, v němž probíhalo, dále rok, za který bylo přezkoumání vykonáno, a datum vyhotovení této zprávy,

b) popis zjištěných chyb a nedostatků včetně uvedení povinností, stanovených zvláštními právními předpisy, nebo jiných hledisek přezkoumání, které nebyly dodrženy,

c) označení dokladů a jiných materiálů, ze kterých zjištění vychází,

d) závěr z přezkoumání,

e) podpisy kontrolorů zúčastněných na přezkoumání a datovanou doložku o převzetí zprávy představitelem územního celku stvrzenou jeho podpisem.

Závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření musí obsahovat vyjádření, zda při přezkoumání:

a) nebyly zjištěny chyby a nedostatky, nebo

b) byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků anebo

c) byly zjištěny nedostatky, spočívající<sup>6</sup>

v porušení rozpočtové kázně

v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví,

v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy,

---

<sup>6</sup> Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, včpzd.

v porušení povinností nebo překročení působnosti územního celku stanovených zvláštními právními předpisy,

v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky, nebo

v nevytvoření podmínek pro přezkoumání.<sup>7</sup>

Povinnou náležitostí závěru zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření je dále

a) upozornění na případná rizika, která lze dovodit ze zjištění a která mohou mít negativní dopad na hospodaření územního celku v budoucnosti,

b) uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu územního celku a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku územního celku.

### **Literatura:**

- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, vzpzd.
- Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa, Masarykova univerzita Brno, 2004.
- Mrkývka, P., Pařízková, I.: Základy finančního práva, Masarykova univerzita Brno, 2008.
- Pařízková, I.: Financování územních samospráv, Masarykova univerzita Brno, 2008.
- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2007.
- Bakeš, M.: Finanční právo, C.H.Beck. Praha. 2006.

### **Kontaktní údaje na autora – email:**

*Ivana.Parizkova@law.muni.cz*

---

<sup>7</sup> Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, vzpzd.