

Dopady porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací

Príspevková organizace zprostředkovaně hospodaří s majetkem zřizovatele k naplnění účelu, ke kterému byla zřízena. V rámci této činnosti se na ni uplatní jak obecná, tak speciální zákonná úprava porušení rozpočtové kázně. Tento článek se zabývá analýzou rozdílných režimů sankcí za porušení speciální a obecné rozpočtové kázně příspěvkovou organizací zřízenou územně samosprávným celkem, jakož i dostupnými moderačními a opravnými prostředky.

■ **Text: JUDr. Libor Vašíček**

a Matuš Baliak,

Legal Partners, advokátní kancelář

➤ 1. Pojmové znaky hospodaření příspěvkových organizací

Právní literatura rozeznává dva druhy příspěvkových organizací, a to organizace státní a příspěvkové organizace zřízené územně samosprávným celkem. Zastupitelstva obcí a krajů jsou oprávněna zřizovat příspěvkové organizace pro výkon samostatné působnosti. Tyto právnické osoby ze své činnosti nevytvářejí zisk.

Příspěvkové organizace jsou zřizovány za účelem výkonu takové samostatné působnosti územního samosprávného celku, která nemá povahu výkonu veřejné moci (není při ní vrchnostensky rozhodováno o právech a povinnostech soukromých osob). Typicky se jedná o poskytování sociálních služeb, oblast zdravotnictví nebo třeba kultury. Jejich hospodaření je považováno za zprostředkovanou činnost jejího zřizovatele. Příspěvkové organizace typicky hospodaří s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu zřizovatele (příspěvkem na provoz), jakož i s prostředky získanými v rámci plnění její činnosti, typicky ve formě úplaty za poskytnutí služeb, právních plodů ze smluvních vztahů (úroky nebo smluvní pokuty) anebo veřejných dotací.

➤ 2. Speciální úprava porušení rozpočtové kázně

Pravidla finančního hospodaření příspěvkových organizací jsou upravena v § 28 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle tohoto ustanovení se za porušení rozpočtové kázně považují situace, kdy příspěvková organizace:

- použije finanční prostředky, které obdržela z rozpočtu svého zřizovatele, v rozporu s účelem jejich poskytnutí;
- převéde do svého peněžního fondu více prostředků, než jí bylo přiděleno rozhodnutím zřizovatele;
- použije prostředky ze svého peněžního fondu na jiný účel, než stanoví právní

předpis, a také když použije své provozní prostředky na účel, na který měly být použity prostředky jejího peněžního fondu;

- d) překročí stanovený nebo přípustný objem prostředků na platy, pokud toto překročení do 31. prosince nekryla ze svého fondu odměn; a
- e) neprovede odvod stanovený rozhodnutím zřizovatele.

Sankcí za porušení rozpočtové kázně je odvod do rozpočtu zřizovatele ve výši neoprávněně použitých prostředků. Takový odvod však musí být stanoven v subjektivní lhůtě jednoho roku ode dne, kdy se zřizovatel o porušení dozvěděl, a v objektivní lhůtě tří let od porušení rozpočtové kázně, jinak je porušení promlčeno. Odvod může být prominut nebo snížen rozhodnutím zřizovatele na žádost příspěvkové organizace do jednoho roku od jeho uložení. Rozhodování o odvodu i jeho prominutí je přitom ve výlučné pravomoci zřizovatele příspěvkové organizace.

➤ 3. Dvojitá pravidla porušení rozpočtové kázně

S ohledem na specialitu výše uvedeného ustanovení vůči obecnému § 22 stejného zákona se příspěvkové organizace těšily mírnějšímu zákonnému režimu sankcí, jelikož jim za porušení kázně nebylo možné uložit penále. Na druhou stranu jim ani nepřislušelo právo na odvolání proti rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně. Novela zákona účinná od roku 2012 však zavedla výjimku z aplikace speciálního ustanovení (chcete-li výjimku z výjimky pro příspěvkové organizace), které se tak nevztahuje na porušení rozpočtové kázně při hospodaření s prostředky poskytnutými příspěvkové organizací z rozpočtu zřizovatele, které zřizovatel zase obdržel ze státního rozpočtu, z rozpočtu státního fondu nebo z Národního fondu. Stejná pravidla se uplatní i pokud byly finanční prostředky získány veřejnoprávní dotací. V druhém jmenovaném případě tedy bude především záviset na podmínkách dotačního programu a po-

vinnostech stanovených ve veřejnoprávní smlouvě o udělení dotace. Orgánem rozhodujícím o porušení rozpočtové kázně je v takovém případě orgán poskytovatele dotace, nikoli zřizovatel.

➤ 4. Opravné prostředky proti uloženému platebnímu výměru

Platební výměr, který je vydán v důsledku porušení obecných rozpočtových pravidel, je svou povahou rozhodnutím vydaným podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Jsou s ním tak spojeny procesní záruky dle tohoto zákona, jako je přezkum rozhodnutí, obnova řízení, možnost posečkání nebo úhrady platebního výměru ve splátkách. Řádným opravným prostředkem proti uloženému výměru je odvolání, které je nutné podat u orgánu, který výměr vydal, do 30 dnů ode dne doručení výměru. O odvolání rozhoduje vždy hierarchicky nadřazený orgán orgánu, který rozhodnutí vydal. O rozhodnutí obecního úřadu tak rozhoduje krajský úřad a o rozhodnutí krajského úřadu nebo Magistrátu hlavního města Prahy rozhoduje Ministerstvo financí.

➤ 5. Prodlení se zaplacením odvodu

V případě prodlení se zaplacením odvodu, který byl vyměřen platebním výměrem za obecné porušení rozpočtové kázně, má subjekt povinnost zaplatit penále ve výši 0,001 % částky odvodu za každý den prodlení. Tady je nutné si uvědomit, že povinnost zaplacení odvodu, který je opět limitován maximální výší poskytnutých prostředků, vzniká už ve chvíli, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně. Penále se tedy počítá již ode dne, kdy došlo k jednání, které je oním porušením rozpočtové kázně. Jen zřídka-kdy přitom dojde ke včasné úhradě odvodu. Je totiž typické, že si subjekt není vědom porušení rozpočtových pravidel, které následně odhalí náhodná kontrola správního orgánu. Vzhledem k tomu, že takový odvod lze uložit dokonce do 10 let od porušení rozpočtové kázně a maximální výše penále je omezena výší odvodu, dojdeme jednoduchým výpočtem k závěru, že již tři roky po porušení rozpočtové kázně bude mít příspěvková organizace absurdní povinnost zaplatit penále v maximální výši odvodu. Není přitom rozumný důvod, proč by měla výše penále odpovídat čtyřnásobku zákonného úroku z prodlení (36,5–36,6 % ročně). Důsledkem této úpravy je de facto

dvoji sankcionování porušení obecných rozpočtových pravidel, které je dle našeho názoru nepřiměřené především s ohledem na dlouhou lhůtu pro odhalení porušení a uložení platebního výměru.

► 6. Moderace odvodu a penále

Prominutí povinnosti zaplatit vyměřený odvod i penále je specifickým institutem zákona o rozpočtových pravidlech, o kterém může z důvodů hodných zvláštního zřetele rozhodnout orgán, který prve poskytl peněžní prostředky, a to ať již podle obecného, nebo speciálního ustanovení o porušení rozpočtové kázně. Důvody zvláštního zřetele sice zákon nestanoví, lze se však domnívat, že takovým důvodem by byla například nízká míra porušení povinností v kombinaci s likvidačními dopady uloženého výměru. Za důvody zvláštního zřetele však nelze považovat nepřiměřenost výše penále.

Vyměřený odvod může být zcela nebo částečně prominut jen na základě písemné žádosti toho, kdo porušil rozpočtovou kázeň. Žádost o prominutí je možné podat nejpozději do jednoho roku ode dne nabytí právní moci platebního výměru. Zákon přitom nestanoví, kolikrát je možné o prominutí povinnosti žádat, a je o něj tak možné žádat opakovaně, a dokonce i poté, co bylo žádosti částečně vyhověno.

Nad rámec výše uvedeného je nutné poznamenat, že žádost o prominutí odvodu má značnou šanci na úspěch, především pakliže je jejím adresátem zřizovatel příspěvkové organizace. Ten by totiž měl mít zájem na zdravé finanční situaci příspěvkové organizace, která jeho jménem vykonává určitou veřejně prospěšnou činnost.

► 7. Trestněprávní rovina

Jednání přičitatelné příspěvkové organizaci, které má za následek porušení zákonem uložené či smlouvou převzaté povinnosti, nemusí znamenat pouze porušení rozpočtové kázně, ale v krajním případě může být kvalifikováno i jako trestný čin. Například použití účelové dotace (více než 50 000 Kč) na jiný než smlouvený účel, může být kvalifikováno jako dotační podvod podle ustanovení § 212 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. V úvalu přichází rovněž trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku. Trestněprávní odpovědnost je mimořádným prostředkem ochrany právem chráněných zájmů a nastupuje spíše výjimečně. Případy spáchání výše uvedených trestných činů neziskovými organizacemi však již byly trestními soudy řešeny. Trestnost činu nicméně vždy záleží především na individuálních skutkových okolnostech.