

3. Účelová vázanost finančních prostředků poskytovaných jako příspěvek na provoz z rozpočtu obce jí zřizované škole a porušení rozpočtové kázně

➤ **Příspěvek na provoz**

Příspěvkové organizace územních samosprávných celků jsou pojaty jako právnické osoby, které jsou co do financování do značné míry závislé na prostředcích poskytovaných zřizovatelem. Možnost územního samosprávného celku dotovat činnost příspěvkové organizace nebo na ni přispívat je proto v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zakotvena především obecně.

Zákon však vymezuje také ty prostředky, na jejichž poskytování mají příspěvkové organizace nárok, když v ustanovení § 28 odst. 2 stanoví, že zřizovatel poskytuje své příspěvkové organizaci **tzv. příspěvek na provoz**.

Příspěvkem na provoz se rozumí prostředky určené na financování neinvestičních výdajů příspěvkové organizace poskytované zpravidla v návaznosti na výkony nebo jiná kritéria jejích potřeb (§ 28 odst. 2). V praxi pak vyvstávají otázky, zda obec může škole, kterou zřizuje, přikázat čerpání přiděleného příspěvku na určité výdaje, a to zvláště tehdy, má-li škola pochybnost, zda jde o výdaje investiční nebo neinvestiční. Pochybnosti mohou nejčastěji vznikat v případech různých stavebních činností (například výměna oken).

S tím souvisí obecný problém klasifikace stavebních činností včetně rozlišení investic od neinvestic, způsob určení povahy poskytovaných prostředků a vymezení jednání, která lze považovat za porušení rozpočtové kázně.

➤ **Rozlišení stavebních činností jako investičních a neinvestičních výdajů**

Na prvním místě je potřeba vyřešit technickou a ekonomickou otázku, jaké lze rozlišovat stavební činnosti, a zda jsou hrazeny z investičních nebo neinvestičních výdajů.

Určujícím hlediskem je především důvod stavební činnosti a s tím související předpokládaný výsledek (srov. také výklad Ministerstva financí čj. 124/15 992/2004 publikovaný ve Zprávách MF č. 2/2004 na www.denik.obce.cz).

- A. Má-li dojít k rozšíření vybavenosti nebo použitelnosti majetku, půjde o tzv. **modernizaci**. Pokud by cílem byla změna účelu nebo technických parametrů majetku, bude se jednat o **rekonstrukci**. Modernizace i rekonstrukce jsou technickým zhodnocením majetku a hradí se z **investičních výdajů**.
- B. Pokud je účelem uvedení věci do předchozího nebo provozuschopného stavu odstraněním fyzického opotřebení nebo poškození věci, jde o **opravu**. Soustavná činnost za účelem zpomalování opotřebení, předcházení závadám, popřípadě jejich odstranění, se označuje jako **údržba**. V případě opravy a údržby jde o pouhou regeneraci majetku – nemění se tedy jeho pořizovací cena a z hlediska právního nemůže dojít k vytvoření nové věci. Proto oprava ani údržba nejsou technickým zhodnocením majetku a hradí se z **neinvestičních výdajů**.

Posouzení konkrétní stavební činnosti bývá v praxi obtížné, neboť různé důvody se mohou navzájem prolínat. Tak například již zmíněná výměna oken může být nezbytná také pro jejich

stáří, bezprostředním podkladem se však stane energetický audit vyžadující zlepšení tepelné izolace v budově a výměna bude rekonstrukcí. Pokud není důvod výměny blíže rozveden, lze předpokládat, že se jedná o výdaj neinvestiční.

V případě pochybností o povaze stavební činnosti se doporučuje vyžádat si vyjádření autorizovaného inženýra v oboru pozemní stavby nebo soudního znalce v oboru stavebnictví.

➤ **Obecně k účelovému a časovému vymezení prostředků a porušení rozpočtové kázně**

Otázkou právní je, zda může obec škole, kterou zřizuje, přikázat použití prostředků přidělených na neinvestiční výdaje na konkrétní stavební činnost a zda nepoužitím prostředků na stanovený účel dojde k porušení rozpočtové kázně.

V § 19 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb. se územnímu samosprávnému celku umožňuje „*stanovit účel použití těch prostředků, jimiž dotuje činnost jiných osob anebo na ni přispívá*“. Zákon tedy výslovně opravňuje zřizovatele školy uložit škole jako příspěvkové organizaci čerpat prostředky poskytnuté z rozpočtu zřizovatele na určitý účel. Zároveň může zřizovatel v souladu s § 18 odst. 5 vázat prostředky časově, a případně také požadovat podle § 20 odst. 2 a 3 navrácení poskytnutých prostředků, pokud příspěvková organizace neuskuteční v kalendářním roce účel, na který byly poskytnuty. **Nepožaduje-li jejich navrácení, převádějí se nevyužité prostředky do následujícího kalendářního roku a je zachována jejich účelovost** (§ 20 odst. 1).

Podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb. je porušením rozpočtové kázně „*každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků patřících či svěřených územnímu samosprávnému celku*“. Neoprávněným použitím se rozumí použití **na jiný účel**, než na který byly poskytnuty, nebo **porušení podmínek**, za nichž byly poskytnuty. Zadržením peněžních prostředků se rozumí porušení povinnosti vrátit prostředky poskytovateli.

V souladu s výše uvedeným může porušením rozpočtové kázně být:

1. použití vymezených prostředků na jiný účel,
2. nesplnění povinnosti prostředky vrátit, pokud nebude akce uskutečněna a pokud se nepřevádějí do následujícího roku,
3. nevrácení nevyužité části prostředků, pokud nebudou prostředky použity na určenou akci v plné výši a pokud se nepřevádí do následujícího roku.

➤ **Případy, kdy obec přikázala čerpat prostředky z příspěvku na provoz na investici**

K otázce, zda škola musí dodržet také účelové určení prostředků na stavební činnost, která je investicí, ačkoliv jsou účelově vymezeny v rozpisovém dopise v rámci příspěvku na provoz, lze uvést následující.

Povaha poskytnutých prostředků je v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb. dána zásadně účelem, na který jsou poskytnuty. Účelem je samozřejmě i určení **příspěvku na provoz**, a je proto otázka, zda v daném případě převládá toto určení nebo bližší určení na stavební činnost investiční povahy, které je s prvně uvedeným účelem v rozporu.

Podle našeho názoru, přikáže-li obec škole čerpat vymezený objem prostředků poskytnutých v rámci příspěvku na provoz na investici, nepůjde v tomto rozsahu již o

příspěvek na provoz, ale o dotaci poskytnutou na danou investiční akci. Prvotní označení těchto prostředků jako příspěvku na provoz je tudíž nesprávné, na povahu prostředků nemá vliv a škola je povinna je použít na vymezenou investici.

Poznámka: Ve stanovisku č. 3 Právních výkladů č. 3/2004 nedošlo s účinností od 1. ledna 2005 k žádným změnám.