

Právní aspekty cenotvorby

Institutu pro místní správu Praha

Státní příspěvková organizace Institut pro místní správu Praha připravila následující informaci, která se týká zajištění komplexní informovanosti územních samosprávných celků v oblasti tvorby, skladby a vnitřní struktury vlastních cen Institutu pro místní správu Praha spojených s prohlubováním kvalifikace úředníků územních samosprávných celků podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

§ 18 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a změně některých zákonů **stanoví, že povinnost hradit náklady spojené s prohlubováním kvalifikace úředníků podle tohoto zákona je uložena územním samosprávným celkům.**

Ze znění **§ 22 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb., O úřednících územních samosprávných celků a změně některých zákonů však vyplývá Ministerstvu vnitra ČR (resp. Institutu pro místní správu Praha) povinnost zabezpečovat s celostátní působností ověření zvláštní odborné způsobilosti zkouškou** pro všechny úředníky, kterým ze zákona vyplývá povinnost zvláštní odbornou způsobilost prokazovat. Vzhledem k této skutečnosti jsou náklady spojené s realizací samotného průběhu ověření zvláštní odborné způsobilosti zkouškou hrazeny Institutem pro místní správu Praha z příspěvku zřizovatele na činnost podle § 53 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tyto náklady tzv. hlavní činnosti Institutu pro místní správu Praha nejsou rozúčtovány na vrub veřejných rozpočtů územních samosprávných celků.

V těchto nákladech jsou obsaženy všechny náklady spojené s přípravou a zajištěním průběhu zkoušky (mzdy zaměstnanců Institutu pro místní správu Praha, alikvótní část adresných plateb, alikvótní část odpisů základních prostředků, alikvótní část běžných výdajů, atd.). Ročně takto státní rozpočet hradí cca 30. mil Kč.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a změně některých zákonů, neupravuje zabezpečení takových služeb jako je ubytování, stravování, provozních nákladů, atd., spojených s účastí úředníka při zkoušce. Proto se jedná o náklady jiné činnosti, na které nesmí Institut pro místní správu Praha, podle stanoviska MF ČR č.j. 221/83 826/2001, použít žádné prostředky z příspěvku na činnost. Musí je tedy uhradit ten, kdo si danou službu objedná. Záleží proto na tom, jaký způsob a rozsah zajištění těchto služeb spojených s prohlubováním kvalifikace územní samosprávný celek zvolí. Může zvolit každodenní dojíždění úředníka do místa konání zkoušky. Může si zajistit tyto služby u jiné právnické osoby poblíž místa konání zkoušky. Může ale také využít komplexní nabídky Institutu pro místní správu Praha a vytvořit tak pro svého úředníka optimální podmínky pro složení zkoušky k ověření zvláštní odborné způsobilosti. Navíc za nižší ceny, než za jaké jsou obdobné služby poskytovány v privátním sektoru.

Institut pro místní správu Praha poskytuje tyto služby (ubytování a stravování) na základě Smlouvy o zajištění **pobytu úředníka při ověření zvláštní odborné způsobilosti zkouškou.**

Tato smlouva tedy neobsahuje náklady spojené se zkouškou, ale náklady spojené s pobytem úředníka při zkoušce. Smluvní cena za tyto služby kalkulovaná Institutem pro místní správu Praha obsahuje úhradu skutečně vynaložených nákladů spojených se stravováním, ubytováním a náklady Institutu pro místní správu Praha navazující na ubytování a stravování. Tyto náklady tedy obsahují:

- náklady na stravování úředníka – při 5 denní vzdělávací akci vždy 4 snídaně, 5 obědů a 4 večeře, při 2,5 denní akci vždy 2 snídaně, 3 obědy a 2 večeře
- náklady na ubytování (v případě zájmu o jednolůžkový pokoj je nutné zaplatit náklady spojené s neobsazením volného lůžka)
- režijní náklady – do těchto nákladů jsou v souladu s platnou právní úpravou rozúčtovány všechny náklady jiné činnosti Institutu pro místní správu Praha (odpisy základních prostředků jiné činnosti, mzdy zaměstnanců jiné činnosti, alikvotní část adresných plateb - plyn, voda, el. energie, administrativní a provozní náklady, vytvoření studijní literatury, atd.) a jsou rozúčtovány na počet úředníků, pro které zaměstnavatelé dané služby objednali. Ročně se jedná o náklady ve výši cca 37 mil. Kč.

Z výše uvedeného je patrné, že územní samosprávný celek nehradí žádné náklady spojené s ověřením zvláštní odborné způsobilosti zkouškou, ale hradí služby spojené s pobytem úředníka při ověřením zvláštní odborné způsobilosti zkouškou.

Stejná konstrukce cen je u přípravy k ověřením zvláštní odborné způsobilosti a kurzů dalších modulů prohlubování kvalifikace. I zde se dá říct, že územní samosprávné celky nehradí náklady spojené s přípravou a zajištěním pedagogického procesu (např. mzdy zaměstnanců Institutu pro místní správu Praha v hlavní činnosti, odpisy základních prostředků hlavní činnosti, alikvotní část adresných plateb, administrativní náklady spojené s přípravou a realizací kurzů, atd. Tyto náklady hradí Institut pro místní správu Praha z příspěvku zřizovatele na činnost.). Územní samosprávné celky hradí náklady spojené s pobytem úředníka při prohlubování kvalifikace. Cena samozřejmě obsahuje i některé náklady spojené s pedagogickým procesem - zejména tvorbu malých skript, pracovních sešitů, sylabů a dalších studijních materiálů.

Jiná situace je při opakované zkoušce, kde náklady podle zákona již hradí úředník, a to ve výši všech nákladů spojených se zajištěním opakované zkoušky. Náklady spojené s realizací opakované zkoušky nemůže nikdy hradit a to ani částečně Institut pro místní správu Praha. Přenesení povinnosti hradit náklady spojené s opakovanou zkouškou na úředníka je také projevem zvýšení zodpovědnosti daného úředníka za přístup k přípravě a 1. řádnému termínu ověřením zvláštní odborné způsobilosti. Nevyužije-li úředník řádně územním samosprávným celkem zajištěnou přípravu, musí nést za svůj přístup i odpovědnost mimo jiné i úhradou nákladů spojených s opakováním zkoušky.

Co se týká samotné konstrukce tvorby cen, je nutné podotknout, že Institut pro místní správu Praha musí postupovat stejně jako každá jiná právnická osoba napojená na státní rozpočet. Musí znát náklady na dané fiskální období a proti nim provést kalkulaci výnosů. U stanovení ceny se vždy postupuje průměrováním. **Celkové náklady dělené počtem úředníků, kteří si v daném období budou prohlubovat kvalifikaci a využijí služeb spojených s prohlubováním kvalifikace, rovná se cena na jednotlivce.** Nelze postupovat individuálně

kalkulací na každého úředníka, neboť pro tento postup nejsou známy v dostatečném předstihu ani náklady, ani výnosy (rozsah prohlubování kvalifikace). Mohlo by tak dojít k nepředvídatelným extrémům, které by ve svém důsledku znamenaly vždy zvýšenou zátěž veřejných rozpočtů. Navíc se ročně v podmínkách Institutu pro místní správu Praha jedná o cca 10 tisíc úředníků a individuální stanovení ceny není realizovatelné.

Každý veřejný rozpočet, tedy i rozpočet Institutu pro místní správu Praha, by se měl sestavovat jako vyrovnaný plán výnosů a nákladů, proto nechce-li Institut započítávat do ceny vlastní předpokládaný zisk (jako rezervu v případě nenaplnění plánovaných výnosů) a zatěžovat tak plánovitě veřejné rozpočty územních samosprávných celků, musí postupovat při tvorbě rozpočtu dle výše uvedených postupů a metod.

Konstrukce, výše i vnitřní skladba jednotlivých položek ceny Institutu pro místní správu Praha byla opakovaně předmětem kontroly externích a interních kontrolních orgánů a v dané oblasti nebyla nikdy zjištěna žádná pochybení.

Jelikož je Institut pro místní správu Praha státní organizací, **nechce započítávat** oproti jiným poskytovatelům prohlubování kvalifikace do cen jiné činnosti **žádný předpokládaný** zisk (přestože výnosy jiné činnosti mají ekonomicky sloužit jako zdroj pro krytí případných nedostatků prostředků státního rozpočtu – tj. příspěvku zřizovatele na činnost a zápočet zisku do ceny by tak byl zcela logický a opodstatněný). Ceny spojené se zabezpečením pobytu úředníka při prohlubování kvalifikace a kalkulované Institutem tak odrážejí pouze předpokládané náklady spojené s poskytováním těchto služeb.

Rádi bychom ještě upozornili na skutečnost, že poskytování těchto služeb je smluvní záležitostí a také na to, že do doby uzavření Smlouvy o zajištění pobytu úředníka pro ověření zvláštní odborné způsobilosti zkouškou a uhrazení ceny nebude ubytování a stravování úředníkovi poskytnuto. Samozřejmě bude, i za této situace, pozván k ověření zvláštní odborné způsobilosti zkouškou, ale bez zajištění služeb spojených s pobytem při zkoušce. Zkouška je s ohledem na znění platné právní úpravy koncipovaná jako dvoudenní a případná jiná forma organizace průběhu zkoušek by znamenala zhruba 40% pokles počtu vydaných Osvědčení.

Daňové doklady

Institut pro místní správu Praha je v souladu s platnou právní úpravou povinen vystavovat minimálně vždy dva daňové doklady (i v případě skládá-li se vzdělávací akce z jednoho kurzu nebo v případě zkoušky):

první daňový doklad (záloha – daňový doklad k přijetí platby) vystavuje Institut pro místní správu Praha při přijetí platby (územní samosprávný celek hradí platbu za celou vzdělávací akci, tedy za všechny kurzy jednou platbou – na základě smlouvy). Tento daňový doklad obsahuje vyčíslení daně z přidané hodnoty. Institut pro místní správu Praha je povinen tento daňový doklad vystavit do 15 dní od přijetí platby na účet u ČNB. Právní úprava nestanoví lhůtu do kdy je povinen zaslat tento daňový doklad plátcí. Je samozřejmě naší snahou zaslat daňové doklady co nejdříve po přijetí platby plátcí. Další daňové doklady Institut zašle jako samostatné faktury v případě nadstandardních požadavků za služby a v případě změn ve smlouvě také stornopoplatky ve výši 10 %. V konečném daňovém dokladu odeslaném po

provedení všech úhrad od objednatele jsou rozepsané veškeré platby a jejich čerpání. Jsou zde vyčíslené veškeré zálohované platby, fakturované platby i jednotlivé části kurzu v rozpisu do částí čerpání po jednotlivých kurzech, včetně rozpisu daní (DPH) se specifikací zdanitelného plnění. Vzhledem k zákonem stanovenému způsobu omlouvání neúčasti při prohlubování kvalifikace tak však nemůže učinit dříve než po 15 dnech od ukončení kurzu. Každý daňový doklad o přijetí platby obsahuje podrobné údaje o přijetí platby a výpočtu daně z přidané hodnoty. Daňové doklady o účasti na vzdělávací akci obsahují podrobné údaje o vnitřní skladbě nákladů (stravování, ubytování a režijní náklady) ve vazbě na skutečnou účast úředníka na kurzu.

Daňové doklady také obsahují údaje o platbě celkem, o výši uhrazených případných dílčích plateb a také údaj kolik ještě zbývá celkově uhradit. Jestliže daňový doklad neobsahuje žádný doplatek neprovádí již územní samosprávný celek žádnou další úhradu. Je třeba pečlivě číst daňové doklady, aby nedošlo k zbytečně opakovaným platbám k již uhrazené platbě, což se stává často.