

# z p r á v y

**Ministerstva financí České republiky**

**pro finanční orgány obcí a krajů**

**ISSN 1803-6082 (on line)**

Ročník: 2025

Číslo: 1

---

V Praze dne 28. května 2025

---

<http://www.mfcr.cz>

<http://www.dvs.cz>

**OBSAH:**

strana

<u>1. K problematice přípustnosti založení nadace nebo nadačního fondu územním samosprávným celkem</u>	
čj.: MF-12151/2023/2203 – ref. Mgr. I. Mottlová .....	2
<u>2. Uznatelné výdaje související s ověřením digitálního stejnopisu občanského průkazu při zajištění voleb</u>	
čj.: MF-43103/2024/2203-32 – ref. Mgr. T. Jandora .....	5
<u>3. Je možné vyhlásit veřejnou zakázku, resp. je možné uzavřít smlouvu s dodavatelem, aniž by měl územní samosprávný celek v rozpočtu zajištěné veškeré finanční prostředky?</u>	
Ing. Miroslav Matej, Ph.D. ....	6

# 1. K problematice přípustnosti založení nadace nebo nadačního fondu územním samosprávným celkem

čj.: MF-12151/2023/2203 – ref. Mgr. I. Mottlová

Ministerstvo financí prostřednictvím odboru Financování územních rozpočtů v rámci své činnosti zjistilo, že některé územní samosprávné celky založily nadační fondy dle ustanovení § 394 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), nadace dle ustanovení § 306 a násl. občanského zákoníku, případně nadace a nadační fondy dle zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

Ministerstvo financí upozorňuje, že takový postup je v rozporu se zákonem, a to konkrétně v rozporu s ustanovením § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o rozpočtových pravidlech ÚR**“). Tento zákon mj. upravuje konkrétní typy právnických osob, které územní samosprávné celky (dále jen „ÚSC“) mohou zakládat.

V obecné rovině umožňují zakládání a zřizování právnických osob pro výkon samostatné působnosti ÚSC zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v neposlední řadě také zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Tato pravomoc je však dále regulována právě v ustanovení § 23 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech ÚR, které konkrétně stanoví výčet právnických osob, které ÚSC mohou zřizovat či zakládat, a to ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností.

Dle ustanovení § 23 zákona o rozpočtových pravidlech ÚR:

*(1) Územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností*

- a) zřizovat vlastní **organizační složky** jako svá zařízení bez právní subjektivity,*
- b) zřizovat **příspěvkové organizace** jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,*
- c) zakládat obchodní společnosti, a to **akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným**,*
- d) zakládat **ústavy** podle zvláštního zákona,*
- e) zřizovat **školské právnické osoby** podle zvláštního právního předpisu,*
- f) zřizovat **veřejné výzkumné instituce** podle zvláštního zákona,*
- g) zřizovat **veřejné kulturní instituce** podle zvláštního zákona.*

*(2) Územní samosprávný celek se může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků.*

Výše uvedený výčet je výčtem taxativním (tj. úplným a konečným), a proto zakládání či zřizování jiných typů právnických osob je v rozporu se zákonem. Předmětné ustanovení nelze vykládat jakýmkoliv jiným (rozšiřujícím) způsobem a je pro ÚSC závazné.

Smyslem a účelem uvedeného ustanovení je transparentnost při nakládání s veřejnými prostředky, přičemž toto omezení je plně v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Tento článek stanoví, že stát může zasahovat do činnosti obcí a krajů, jen vyžaduje-li to

ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Právě s ohledem na skutečnost, že ÚSC poskytují veřejné prostředky v rámci různých druhů veřejných podpor, je potřeba, aby takové nakládání s veřejnými prostředky bylo transparentní. Ve svém důsledku je tedy ÚSC omezen v tom směru, že jako jediný zřizovatel či zakladatel může zřizovat či zakládat skutečně jen zde **výslovně uvedené typy právnických osob**. V případě ostatních typů právnických osob může ÚSC vystupovat pouze jako účastník (společník).

Na jedné straně je tak ÚSC ústavně garantována volnost při plnění jejich úkolů – zejména hospodářského využívání jejich majetku a zabezpečení veřejně prospěšných činností. Na straně druhé však tato volnost může být omezena zákonem. Volnost ÚSC při nakládání a hospodaření s majetkem je tak limitována tím, že vždy musí jako veřejnoprávní korporace zohledňovat zájem svého obyvatelstva. Prostředky, s nimiž ÚSC hospodaří, mají charakter veřejných prostředků, a musí s nimi být proto nakládáno ve prospěch a v zájmu obyvatelstva. Od toho se odvíjí povinnost ÚSC nakládat se svým majetkem hospodárně, odpovědně a s péčí řádného hospodáře. Zákonná úprava pravidel zajišťujících, aby s veřejnými prostředky bylo nakládáno odpovědně, hospodárně, efektivně a svědomitě, je tak zcela žádoucí a je v principu ústavně konformní.

Jakkoli tedy zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze umožňují obcím a krajům v obecné rovině zřizovat a zakládat právnické osoby k plnění svých úkolů ve své pravomoci, je nezbytné, aby ÚSC při zřizování a zakládání takových právnických osob postupovaly v souladu se všemi relevantními právními předpisy, tj. v neposlední řadě také v souladu se zmíněným zákonem o rozpočtových pravidlech ÚR, který klade primárně důraz na hospodaření s veřejnými prostředky, zejména jeho efektivnost a transparentnost.

S ohledem na výše uvedené lze proto konstatovat, že **ÚSC nemůže být ode dne účinnosti zákona o rozpočtových pravidlech ÚR jediným zakladatelem nadace nebo nadačního fondu. Obec nebo kraj nemůže být ani spoluzakladatelem v případě, kdyby druhým ze spoluzakladatelů byl rovněž ÚSC**. Opačný výklad by byl v rozporu se smyslem a účelem zákonných omezení pro územní samosprávné celky zakotvených v § 23 odst. 1 písm. a) až g) zákona o rozpočtových pravidlech ÚR.

Jak již bylo uvedeno, zákon o rozpočtových pravidlech ÚR stanovuje ÚSC jasná pravidla a podmínky při poskytování konkrétních druhů veřejných podpor, a proto jednoznačně definuje pojmy jako dotace či návratná finanční výpomoc a stanovuje konkrétní pravidla při jejich poskytování. Dále tento zákon upravuje základní náležitosti žádosti o dotaci či návratnou finanční výpomoc, náležitosti veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, a dále stanovuje povinnost uzavřené veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci zveřejňovat. V neposlední řadě jsou v tomto předpise rovněž stanoveny orgány příslušné k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci poskytnutých z územních rozpočtů. Tato ustanovení tak vytvářejí předpoklady pro veřejnou kontrolu celého procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí z územních rozpočtů, a zajišťují tak transparentnost procesu poskytování peněžních prostředků z rozpočtů ÚSC.

Oproti tomu proces poskytování peněžních příspěvků prostřednictvím nadací a nadačních fondů neposkytuje možnost veřejné kontroly ani transparentnost, jak je vyžadováno dle zákona o rozpočtových pravidlech ÚR.

Zakládání nadací a nadačních fondů ÚSC jako jedinými zakladateli tak *de facto i de iure* obchází příslušná ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech ÚR. Dochází tak k vynakládání veřejných prostředků, aniž by byla dodržena pravidla poskytování těchto typů podpor upravená a jednoznačně stanovená zákonem o rozpočtových pravidlech ÚR. V důsledku výše uvedených skutečností je tak založení nadačního fondu, stejně jako nadace ÚSC jako jediným zakladatelem v rozporu s výše uvedeným ustanovením zákona o rozpočtových pravidlech ÚR.

Pokud je ÚSC výlučným zakladatelem nadace/nadačního fondu, případně spoluzakladatelem s jiným ÚSC dochází dle názoru ministerstva k jednoznačnému obcházení zákona o rozpočtových pravidlech ÚR. **Takto založená právnická osoba byla založena v rozporu se zákonem.**

Účel, pro který jsou zakládány nadace nebo nadační fondy, lze ze strany ÚSC zajistit prostřednictvím dotací, peněžních fondů či sdružených prostředků. Jedná se o nástroje, jejichž využití je v souladu s právními předpisy. Na tomto místě je potřeba vysvětlit, že pokud byly nadace či nadační fondy založeny v rozporu s právními předpisy, nenabízí právní řád ČR žádný nástroj, kterým by bylo možné tento rozpor odstranit. V daném případě je proto nezbytné, aby všechny právnické osoby založené či zřízené v rozporu se zákonem byly zrušeny.

Ministerstvo financí zdůrazňuje, že rejstříkový soud v rámci zápisu nezkoumá, jestli jsou nadace / nadační fondy založeny v souladu se všemi relevantními právními předpisy, tj. zda v daném případě neexistuje rozpor s jiným právním předpisem, který by zápisu bránil. Soud rozhoduje pouze formálně, tzn., zda zakladatel splnil všechny náležitosti předepsané zákonem pro zápis tohoto typu právnické osoby do rejstříku. Z tohoto důvodu došlo k zápisu nadací a nadačních fondů u rejstříkového soudu, přestože zde existoval rozpor se zákonem o rozpočtových pravidlech ÚR.

Zastupitelstvo ÚSC by mělo s ohledem na výše uvedené rozhodnout o zrušení nadace nebo nadačního fondu založeného v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech ÚR. **V případě, že obec nebo kraj dobrovolně nezruší nadaci nebo nadační fond, které byly zřízeny v rozporu se zákonem, do šesti měsíců ode dne zveřejnění tohoto metodického stanoviska, Ministerstvo financí podá návrh na jejich zrušení u věcně a místně příslušného soudu v rámci řízení o prohlášení právnické osoby po jejím vzniku za neplatnou podle § 129 občanského zákoníku.**

**Závěr:**

**Obec nebo kraj nemůžou být jediným zakladatelem, ani společným zakladatelem s jiným územním samosprávným celkem, nadace nebo nadačního fondu. Takové jednání je v rozporu s ustanovení § 23 odst. 1 písm. a) až g) zákona o rozpočtových pravidlech ÚR. Ministerstvo financí je připraveno podat proti ÚSC žalobu na zrušení nadací/nadačních fondů zřízených v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech ÚR. V souladu se zásadou dobré správy proto poskytuje ÚSC lhůtu přiměřenou ke zrušení nadací nebo nadačních fondů založených výše uvedeným způsobem.**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 2. Uznatelné výdaje související s ověřením digitálního stejnopisu občanského průkazu při zajištění voleb

č.j.: MF-43103/2024/2203-32 – ref. Mgr. T. Jandora

Dne 3. dubna 2025 byla v částce 3/2025 Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí publikována **novela směrnice Ministerstva financí č.j. MF-43103/2024/2203-32 ze dne 25. března 2025, kterou se mění směrnice Ministerstva financí č.j. MF-62 970/2013/12-1204, o postupu obcí a krajů při financování voleb, ve znění pozdějších předpisů.**

Tato novela mezi uznatelné výdaje nově řadí rovněž výdaje obcí související s tzv. eDoklady. Tento eDoklad, neboli digitální stejnopis občanského průkazu, byl zaveden zákonem č. 1/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V souvislosti s uvedeným zákonem jsou proto od 1. ledna 2025 okrskové volební komise povinny ověřit totožnost nebo osobní údaje rovněž i prostřednictvím aplikace eDoklady.

Novela směrnice tedy umožňuje z dotace na výdaje nezbytně nutné pro organizačně technické zabezpečení voleb hradit rovněž i **výdaje na zajištění zařízení pro ověření eDokladu a výdaje na zajištění internetového připojení a přenosu dat**, bude-li to nezbytné k provozu aplikace eDoklady.

V této souvislosti je důležité upozornit, že každá obec by měla zajišťovat ověřování občanů v souvislosti s eDoklady vždy primárně vlastními prostředky (vlastní telefony, PC, laptopy), a k uplatňování výdajů v souvislosti s eDoklady se uchýlovat pouze tehdy, pokud zajištění vlastními prostředky skutečně není možné.

V souladu s výše uvedenou novelou směrnice je tedy možné za uznatelné považovat níže uvedené výdaje, a to v následujícím rozsahu:

- zajištění internetového připojení a přenosu dat vlastními prostředky či prostřednictvím externího dodavatele, **bude-li to nezbytné** k provozu webové nebo mobilní aplikace pro ověření digitálního stejnopisu občanského průkazu, **a není-li internetové připojení ve volební místnosti k dispozici;**
- nákup datové SIM karty s tím, že z dotace bude možné proplatit maximálně 200 Kč včetně DPH na jeden volební okrsek za každé jednotlivé volby, **nemůže-li obec zajistit přenos dat vlastními prostředky** (např. prostřednictvím již existující wifi sítě) či prostřednictvím externího dodavatele;
- **nákup nebo pronájem** mobilního telefonu, bude-li to nezbytné k provozu mobilní aplikace pro ověření digitálního stejnopisu občanského průkazu **a nemůže-li obec využít vlastní mobilní zařízení;** a to v maximální výši 2 000 Kč včetně DPH na nákup mobilního telefonu pro jeden volební okrsek nejvýše jednou za 4 roky, nebo v maximální výši 250 Kč včetně DPH na nájem mobilního telefonu pro jeden volební okrsek za každé jednotlivé volby.

Nadále platí, že výdaje na organizačně technické zajištění voleb mohou být uplatňovány pouze v rozsahu nezbytně nutném. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že ověření občanů v souvislosti s eDoklady je možné učinit nejenom prostřednictvím mobilního telefonu, ale rovněž i prostřednictvím webové aplikace dostupné z PC či laptopu. Vedle této možnosti ověřování prostřednictvím PC či laptopu je potřeba uvést, že nikoliv každá okrsková volební komise bude současně potřebovat 2 mobilní telefony. Druhý mobilní telefon je potřeba toliko pro případ hlasování mimo volební místnost do přenosné volební schránky – při vhodné

organizaci práce proto není nutné, aby druhým mobilním telefonem disponovaly všechny okrskové volební komise najednou, neboť telefon pro hlasování mimo volební místnost si mohou mezi sebou půjčit např. okrskové volební komise umístěné ve stejné budově

Pokud se týká **nákupu nebo pronájmu mobilního telefonu**, je nutné vysvětlit, že **v rámci konkrétní okrskové volební komise se obec může rozhodnout pouze pro jednu ze zde uvedených variant. Nákup mobilního telefonu proto bude bránit současnému uplatnění výdajů za pronájem mobilního telefonu v předmětném období výše zmíněných 4 let.**

V novele směrnice je však výslovně stanoveno, že **zakoupený mobilní telefon bude moci konkrétní obec používat celoročně i pro zajišťování svých ostatních agend v rámci veřejné správy.** Bylo by totiž nehospodárné, pokud by se zakoupené telefony mohly využívat právě jen za účelem ověřování občanů v souvislosti s eDoklady v rámci voleb. Poskytnutí dotace na nákup telefonu je proto možné považovat za formu příspěvku na vybavení obce. Obci tak není bráněno, aby si pořídila i dražší mobilní telefony, z dotace ji však může být takový výdaj uznán pouze v rozsahu výše uvedeného limitu.

V neposlední řadě je nutné vysvětlit, že za „jedny volby“ se pro účely směrnice považují i dvojice souběžně konané volby – např. senátní volby a souběžně konané volby do krajských zastupitelstev.

V důsledku výše uvedené novely směrnice Ministerstva financí jsou tedy nově jako uznatelné považovány i výdaje související s ověřováním digitálního stejnopisu občanského průkazu (eDoklady), ale pouze v rozsahu nezbytně nutném. K uplatňování výdajů v souvislosti s eDoklady by se proto měly obce uchýlovat pouze tehdy, pokud zajištění ověřování digitálního stejnopisu vlastními prostředky skutečně není možné.

---



---



---

3. Je možné vyhlásit veřejnou zakázku, resp. je možné uzavřít smlouvu s dodavatelem, aniž by měl územní samosprávný celek v rozpočtu zajištěné veškeré finanční prostředky?

Ing. Miroslav Matej, Ph.D.

Tento postup je možný a není v rozporu s platnými právními předpisy.

**Zákon o finanční kontrole** upravuje povinnost provádět předběžnou řídicí kontrolu u všech plánovaných a připravovaných finančních operací. Proto podléhá jak vyhlášení veřejné zakázky, tak i smlouva s vybraným dodavatelem, jakožto finanční operace, schvalovacímu postupu řídicí kontroly. V rámci předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku je postupováno podle ustanovení § 26 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, příkazem operace a správcem rozpočtu.

**Příkazce operace** je povinen podle § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole (dále jen „**prováděcí vyhláška**“) ověřit, zda je připravovaná finanční operace nezbytná k zajištění stanovených úkolů a schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy, zda je **v souladu s právními předpisy, principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti**, zda jsou ošetřena příslušná **rizika** související s finanční operací a zda je doložena věcně správnými a úplnými podklady.

V rámci schvalovacího postupu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku dále povinně vystupuje **správce rozpočtu**, který kromě jiného ověřuje, zda je finanční operace v souladu se

schválenými veřejnými výdaji, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky (viz ustanovení § 13 odst. 4 písm. b) prováděcí vyhlášky. Toto ověření však v žádném případě neznamena, že má územní samosprávný celek (dále jen „ÚSC“) do rozpočtu na příslušný rok narozpočtovat do výdajů celkový objem víceleté akce, jelikož podle § 2 a § 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů platí, že rozpočet se zpracovává na kalendářní rok a že obsahuje předpokládané příjmy a výdaje toho roku. Zahrnutí výdajů do rozpočtu na příslušný rok, jejichž realizace se v daném roce nepředpokládá, je tak v rozporu se zákonem.

Správce rozpočtu dále prověřuje **rozpočtová rizika**, která se při uskutečnění operace mohou vyskytnout, zejména v souvislosti s (1) dopadem uskutečnění operace na **zdroje financování** v příslušném rozpočtovém období a (2) potřebou **zajištění zdrojů** pro financování **v navazujícím rozpočtovém období** (viz ustanovení § 13 odst. 4 písm. d) prováděcí vyhlášky).

Výše uvedené znamená, že v případě, kdy v čase schvalování budoucí finanční operace (zde vyhlášení veřejné zakázky, resp. uzavření smlouvy s dodavatelem) nejsou výdaje v potřebné výši zahrnuty v rozpočtu, **správce rozpočtu schválí operaci v souladu s ustanovením § 13 odst. 6 prováděcí vyhlášky, které mu umožňuje stanovit omezující podmínky** provedení finanční operace. Omezující podmínkou realizace výdajové operace v tomto případě bude **zajištění peněžních prostředků** v následujících letech. Pro doplnění uvádíme, že tyto prostředky může ÚSC zajistit např. použitím peněžních prostředků na svých bankovních účtech nebo úvěrem (tj. pokud má ÚSC uzavřenou úvěrovou smlouvu nebo povolený úvěrový rámec).

**Schvalovacím postupem příkazce operace a správce rozpočtu tak není stanovena povinnost rezervování či alokování finanční částky v rozpočtu ÚSC.** Z pohledu zákona o finanční kontrole tedy skutečnost, že v rozpočtu nejsou zajištěny finanční prostředky ke krytí dané finanční operace, není překážkou pro provedení předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku. Z hlediska zákona č. 250/2000 Sb. je podstatné, aby v případě, že rozpočet s příslušným výdajem nepočítá, provedl příslušný orgán územního samosprávného celku **rozpočtové opatření** (§ 16), a to **před provedením rozpočtem nezajištěného výdaje**, tj. nejpozději před provedením úhrady. Z důvodu snížení rizika však **lze doporučit, aby bylo rozpočtové opatření provedeno současně se schválením příslušné smlouvy.** Znovu upozorňujeme, že rozpočtové opatření se týká výlučně výdajů, jejichž realizace se očekává v daném roce. Zároveň lze doporučit, aby v případě realizace víceleté smlouvy, byl **aktualizován střednědobý výhled rozpočtu** (§ 3), v němž by bylo zohledněno očekávané finanční plnění v dalších letech. V tomto případě pak platí, že ÚSC má povinnost do návrhu rozpočtu na další rok(y) zahrnout předpokládané výdaje vyplývající z již uzavřené smlouvy.

---



---



---