

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Milan Ondrášek

Územní samosprávné celky a jejich právnické osoby

Diplomová práce

Olomouc 2014

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Územní samosprávné celky a jejich právnické osoby* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 20. 6. 2014

.....
Milan Ondrášek

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval JUDr. Lucii Madleňákové za odborné vedení diplomové práce, její cenné rady a připomínky.

Obsah

Obsah.....	4
Seznam použitých zkratk.....	6
Úvod.....	7
1. Vymezení základních pojmů.....	10
1.1 Územní samosprávný celek.....	10
1.2 Vymezení právnické osoby.....	11
1.3 Rozdílnost právnických osob veřejného a soukromého práva.....	12
1.4 Základní typy organizací ÚSC.....	13
2. Příspěvkové organizace zřizované ÚSC.....	15
2.1 Legislativní proces zřízení příspěvkové organizace.....	16
2.1.1 Náležitosti zřizovací listiny.....	19
2.1.2 Problematika změny zřizovací listiny.....	21
2.1.3 Vymezení doplňkové činnosti.....	22
2.2 Nejběžnější typy příspěvkových organizací zřízených ÚSC a jejich zvláštnosti.....	25
2.2.1 Školy a školská zařízení.....	25
2.2.2 Ostatní příspěvkové organizace.....	27
2.3 Majetkoprávní vztahy mezi ÚSC a příspěvkovou organizací, problémové oblasti z hlediska legislativy.....	29
2.3.1 Právo příspěvkové organizace vlastnit majetek.....	29
2.3.2 Nabývání majetku.....	31
2.3.3 Problematika účelovosti a neúčelovosti darování.....	35
3. Srovnání příspěvkové organizace a organizační složky územního samosprávného celku dle zákona č. 250/2000 Sb.....	38
3.1 Základní charakteristika organizační složky.....	38
3.2 Úprava organizační složky obce dle zákona č. 250/2000 Sb.....	39
3.3 Úvahy de lege ferenda.....	41
4. Organizace zakládané ÚSC.....	42
4.1 Obchodní společnosti.....	42
4.1.1 Legislativní proces založení.....	43
4.1.2 Zvláštnosti s.r.o.....	44
4.1.3 Zvláštnosti a.s.....	46
4.1.4 Problematika personálních vazeb mezi obchodní společnostmi a územním samosprávným celkem.....	47
4.2 Ústavy (obecně prospěšné společnosti).....	49
4.2.1 Založení ústavu.....	49
4.2.2 Vztahy s ÚSC.....	50

Závěr.....	52
Seznam použitých zdrojů	55
Shrnutí	60
Summary.....	61
Klíčová slova	62
Key words.....	62

Seznam použitých zkratk

OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
ObchZ	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
ZOK	zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
ÚzmRoz	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon o rozpočtových pravidlech)
ObecZ	zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)
ŠkolZ	zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
ÚSC	územní samosprávný celek

Úvod

Činnost ÚSC je v oblasti zabezpečování potřeb svých občanů velice zajímavým tématem, které se dotýká téměř každodenního života každého z nás. Ačkoliv si to neuvědomujeme, využíváme určitých služeb a benefitů za kterými stojí propracovaný systém organizací, který má za úkol pečovat o všestranný rozvoj občanů a poskytovat jim určité služby. Jde například o zajišťování čistoty ulic a veřejných prostranství, stavu místních komunikací a veřejné zeleně, odpadové hospodářství, oblast bydlení, správa lesního majetku, zajišťování osobní dopravy. Neméně důležitá je oblast zajišťování školního a předškolního vzdělávání včetně stravovacích služeb nebo mimoškolní aktivity a služby v oblasti zdravotnictví. Z hlediska různorodosti těchto úkolů je nereálné, aby byly zabezpečovány čistě ÚSC.

Diplomová práce se zaměřuje na organizace územních samosprávných celků, které jsou zřizovány za účelem zabezpečování veřejných úkolů. Jak sám název napovídá, základními pojmy budou „územní samosprávný celek“ a „právnícká osoba.“ Diplomová práce se však neomezuje pouze na zřizované či zakládané právnícké osoby, ale i na organizační složky. Dané téma v celku nelze podřadit pouze pod jednu právní oblast, protože zde dochází ke střetu soukromého a veřejného práva. V rámci veřejného práva se práce dotýká především správního, finančního a ústavního práva. I přes tyto skutečnosti se snažím zpracovat dané téma převážně z pohledu správního práva. Z hlediska prostorového se bohužel nelze věnovat všem oblastem a specifikům organizací ÚSC, proto by si dané téma do budoucna zasloužilo rozšíření zejména o pohled z oblasti finančního práva, který by umožnil nahlédnout na tuto problematiku z dalšího úhlu.

Hlavním cílem práce bude určit, zda je z hlediska možnosti ovládnutí organizace ÚSC vhodnější příspěvková organizace nebo obchodní společnost. Abych dospěl k závěru a mohl odpovědět na položenou otázku, je nutné v potřebném rozsahu analyzovat strukturu každé organizace a její provázanost se svým zřizovatelem, resp. zakladatelem. Odpověď na danou otázku bude determinována existencí čtyř základních nástrojů v rukou ÚSC v podobě možnosti ovlivňování personálního obsazení organizace, možnosti právnícké osoby samostatně nabývat a disponovat s majetkem, majetkové provázanosti ve vztahu k rozpočtu ÚSC a existencí jistých kontrolních mechanismů. Dílčí cíl práce je srovnání příspěvkové organizace s organizační složkou dle ÚzmRoz. Diplomová práce bude pracovat především s metodou analýzy, kterou bude doplňovat metoda syntézy. Přestože bude práce převážně

popisného charakteru, což vyplývá z jejího teoretického a právního základu, budu se snažit zprostředkovat určité osobní zkušenosti a praktické dopady. Text práce je zpracován v souladu se zněním právních předpisů platných a účinných ke dni 31. 5. 2014.

Oblast, kterou jsem si vybral pro svou diplomovou práci, mě zajímá jednak z toho důvodu, že bych se jí rád v budoucnu věnoval a dále z toho důvodu, že mám určité zkušenosti nabyté při provádění veřejnosprávních kontrol těchto organizací. Praktické poznatky a nejběžnější problémy se proto budu snažit zapracovat do textu, případně na ně alespoň upozornit. Diplomová práce přináší obecný přehled o právnických osobách územních samosprávních celků a snaží se upozornit na nejzajímavější momenty při střetu zákonné úpravy a praxe. Danému tématu se široká právnícká veřejnost příliš nevěnuje. Domnívám se, že je tomu tak z důvodu určité složitosti a také z důvodu okrajovosti zájmu, která zasahuje z velké části do oblasti daňového práva. V tomto důsledku je k dispozici menší zastoupení odborných publikací. Stěžejní části práce se proto snaží reflektovat především odborná stanoviska MF a názory odborné veřejnosti ať už z oblasti veřejné správy, převážně obcí, tak z oblasti soukromého sektoru. Dané téma si proto zaslouží určitou míru pozornosti, která se v současnosti projevuje spíše ve zpracování dílčích oblastí. Věřím, že do budoucna tato oblast přiláká více zájemců z řad zástupců veřejné správy i soukromého práva.

Z hlediska členění textu je diplomová práce rozdělena do čtyř základních kapitol. První kapitola se zabývá vymezením základních pojmů jako „územní samosprávních celek“, právnícká osoba a základní typy organizací. Druhá kapitola se věnuje nejvýznamnějšímu typu zřizované organizace, kterou je příspěvková organizace. Podstatou této kapitoly je především její vymezení z hlediska ÚzmRoz, proces zřízení a vymezení doplňkové činnosti. Jako zásadní lze v této kapitole vyzdvihnout způsobilost nabývat majetek včetně problematických aspektů a majetkových vazeb se svým zřizovatelem. Velice zajímavou a současně problematickou oblastí je pak možnost příspěvkové organizace nabývat majetek ve vztahu k institutu tzv. předběžného souhlasu s ohledem na účelovost a neúčelovost darování. Dále se v jedné z podkapitol zabývám nejběžnějšími typy příspěvkových organizací, které jsem pro účely diplomové práce rozdělil do dvou základních skupin. Následující kapitola, v pořadí třetí, je věnována základnímu srovnání organizační složky ÚSC a příspěvkové organizace z pohledu znění ÚzmRoz. Poslední kapitola je věnována organizacím zakládaným ÚSC, které lze rozdělit na obchodní společnosti a ústavy, které nově nahrazují obecně prospěšné společnosti. Jako nejzajímavější lze z této kapitoly označit problematiku personálních vazeb mezi orgány obchodních společností a ÚSC jako zakladateli těchto společností. Úprava obchodních společností z pohledu obchodního práva je zmíněna pouze v základních mezích

potřebných pro tuto práci, nicméně je však doplněna o konkrétní existující příklady fungujících společností jako demonstrace propojení soukromého a veřejného sektoru. S ohledem na význam zakládaných organizací je veřejným ústavům v porovnání s obchodními společnostmi věnována pouze okrajová pozornost.

Z koncepčního pohledu je práce zúžena pouze na obec jako základní ÚSC. Bude-li práce uvádět termín ÚSC bude tím výhradně míněna obec. Tato skutečnost se v následujícím textu promítá především s ohledem na využívání nejběžnějších forem zřizovaných a zakládaných organizací. Práce se proto nevěnuje například možnosti zřízení veřejné výzkumné instituce v soudu s § 23 odst. 1 písm. f) ÚzmRoz a zákonem č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích. Z praktického hlediska je zřizování těchto organizací výjimečné¹. Ostatně to lze dovodit například i u zřizování akciových společností obcemi z důvodu kapitálové náročnosti. Text práce nerozlišuje mezi pojmy obchodní korporace a obchodní společnost s ohledem na skutečnost, že jsou obchodní společnosti ve formě a.s. a s.r.o. v souladu s § 1 ZOK jedním z typů obchodních korporací. V diplomové práci se také nevěnuji zvláště školským právnickým osobám, o kterých se zmiňuji v rámci kapitoly příspěvkové organizace. Pro školské právnické osoby platí velice podobná úprava jako pro školské příspěvkové organizace mimo rozdíly uvedené v kapitole 2.2.1. Nicméně pravomoc obcí zřizovat a zakládat organizace platí obdobně i u krajů jako vyšších ÚSC, které z důvodu větších finančních prostředků využívají více možností, což se projevuje například ve zřizování krajských nemocnic ve formě akciové společnosti.

¹ K datu 15. 6. 2006 jsou v Rejstříku veřejných výzkumných institucí vedeny pouze 2 instituce zřízené městem Liberec a obcí Mšené-lázně. Rejstřík je dostupný na <http://rvvi.msmt.cz/>.

1. Vymezení základních pojmů

Vymezení základních pojmů je pro tuto diplomovou práci nejenom důležité z hlediska lepšího uchopení tématu, ale ve skutečnosti i velmi zajímavou oblastí z pohledu možného uvážení. Základní pojmy jako jsou například územní samosprávný celek, příspěvková organizace nebo samotný pojem právnické osoby v prostoru střetu veřejného a soukromého práva tvoří nebývale rozmanitou oblast, která s sebou přináší mnoho otázek a praktických problémů.

1.1 Územní samosprávný celek

Již ze samotného názvu vyplývá, že ÚSC souvisí s pojmy území a samospráva. „Územní samospráva je obvykle chápána jako samostatná, nezávislá, svobodná sebespráva územního společenství občanů vykonávaná tímto společenstvím.“² Z pohledu Ústavy ČR lze ÚSC charakterizovat jako územní společenství občanů mající právo na samosprávu. Vedle samostatné působnosti, která je rozhodující pro zřizování a zakládání právnických osob obcí a krajů, jsou ÚSC nadány i působností přenesenou. V této souvislosti se vyskytuje termín spojeného modelu veřejné správy.³

Z pohledu ObecZ je obec definována jako veřejnoprávní subjekt, resp. korporace, která má vlastní majetek a jejíž hlavní účel směřuje k zabezpečování všestranného rozvoje svého území a potřeb svých občanů.

Z výše uvedeného vyplývá, že lze ÚSC charakterizovat následujícími znaky: území, společenství občanů žijících na vymezeném území, výkon veřejné správy, právní subjektivita (osobnost) a majetkové zabezpečení.⁴

² PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 653.

³ Blíže např.: VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011, s. 10.

⁴ Blíže např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 310.

1.2 Vymezení právnické osoby

Právnická osoba je subjekt odlišných od fyzických osob jako jediných přirozených subjektů právních vztahů. Charakterem jde o právní fikci, která zakládá možnost právnické osoby jednat svým jménem a na svou odpovědnost.

Pokud jde o samotnou definici právnické osoby, pak došlo v této oblasti přijetím NOZ k určitému posunu. Zatímco předcházející úprava OZ neobsahovala žádnou legální definici právnické osoby, snažila se alespoň o určitý demonstrativní výčet obsažený v ustanovení § 18 odst. 2 OZ, a sice za právnické osoby se považovalo sdružení fyzických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon. Takové vymezení bylo samozřejmě nedostačující, proto bylo potřeba přihlížet k pojmovým znakům právnických osob. V podstatě jde o základní atributy, které charakterizují tyto osoby jako subjekty právních vztahů. Hlavní znak tvoří subjektivita, resp. právní osobnost. Dále lze hovořit o způsobilosti k právním úkonům, tedy schopnosti zavazovat svým jednáním, což bylo nahrazeno dle NOZ pojmem svéprávnosti. U právnických osob však došlo k jistému odklonu od této způsobilosti v tom smyslu, že „není způsobilá samostatně právně jednat, a musí být proto zastupována svým statutárním orgánem nebo zmocněncem.“⁵ Tzn., že úkony statutárního orgánu, například jednatele společnosti, nemají charakter přímého jednání právnické osoby, ale zastupování. Nelze tedy již souhlasit s názorem, že způsobilost k právům a povinnostem v podstatě splývá se způsobilostí k právním úkonům.⁶ Dále sem lze řadit tzv. deliktní způsobilost, která je mimo jiné nově upravena i v trestněprávní rovině, konkrétně zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Vedle pojmových znaků právnických osob jsou neméně významné i další znaky jako jsou identifikační náležitosti, požadavek vnitřní organizovanosti, majetková samostatnost, předmět činnosti etc.⁷ Tyto atributy pomáhají dotvářet vnitřní strukturu fungování organizace a umožňují ji odlišit se od ostatních subjektů navenek.

Současný občanský zákoník již obsahuje legální definici právnické osoby jako organizovaného útvaru, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. NOZ dle důvodové zprávy obsahuje určité „změkčení“ v tom smyslu, že zákon nemusí výslovně stanovit, že je existující útvar právnickou osobou, ale postačí,

⁵ PEŠLOVÁ, Irena. Jednání společností po rekodifikaci občanského zákoníku. In: *BusinessInfo.cz* [online]. 2012-11-14 [cit. 2014-03-09]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/jednani-spolocnosti-po-rekodifikaci-obcanskeho-zakoniku-25102.html>>.

⁶ KNAPP, Viktor. O právnických osobách. *Právník*, 1995, č. 10, s. 983.

⁷ Blíže např.: ŠVESTKA, Jiří, Jiří SPÁČIL, Marta ŠKÁROVÁ a Milan HULMÁK. *Občanský zákoník I, II: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 226-238.

že bude právní osobnost takového organizovaného útvaru jinak zřejmá. Jako zásadnější přínos pro tuto diplomovou práci je potřeba zmínit, že NOZ lépe vystihuje rozlišování mezi právními osobami soukromého a veřejného práva, což vyvolávalo v minulosti aplikační a výkladové obtíže⁸. Pojmové vymezení právnických osob veřejného práva je však i nadále ponecháno mimo rámec právních norem. Zde je nutné dodat, že úprava obsažená v zákonech, podle nichž byly zřízeny právní osoby veřejného práva je nadřazená úpravě dle NOZ, které se použije pouze v případech, je-li to slučitelné s povahou těchto osob.

1.3 Rozdílnost právnických osob veřejného a soukromého práva

NOZ neobsahuje ustanovení, které by definovalo právní osobu veřejného práva, čímž by bylo možné stanovit určité odlišení od právnických osob soukromého práva. Přesto se však zmiňuje o tom, že lze právní osobu zřídit ve veřejném nebo soukromém zájmu.⁹

Mezi základní diferenciaci těchto dvou skupin osob lze řadit především způsob jejich vzniku a následně i jejich fungování, případně právní poměry, kterými se řídí. Zatímco zakladatelem právní osoby soukromého práva může být vedle jiné právní osoby i osoba fyzická, ke zřízení právní osoby veřejného práva je oprávněna jen taková osoba, která je nositelem oprávnění zřídit tuto osobu, například individuálním správním aktem ve formě usnesení anebo je tato osoba zřízena přímo zákonem. Z povahy věci tedy vyplývá, že právní osoby veřejného práva může svým rozhodnutím zřídit pouze jiná právní osoba veřejného práva. Zde je třeba však dodat, že i tento subjekt veřejného práva¹⁰ může zřídit právní osobu soukromého práva, konkrétně obchodní společnost za podmínek stanovených zákonem.¹¹

Dále je potřeba rozlišovat mezi právními osobami soukromého a veřejného práva z hlediska jejich režimu fungování, na který je třeba nahlížet obdobně jako na rozdílnost principů a zásad soukromého a veřejného práva. Zatímco v soukromém právu platí zásada „vše je dovoleno, co není výslovně zakázáno“, ve veřejném právu se lze setkat s opačnou zásadou „co není zákonem stanoveno, je zakázáno“. Tato skutečnost se podepisuje na řízení a fungování právnických osob v tom smyslu, že právní osoby veřejného práva jsou omezenější, protože jednak podléhají veřejnoprávním předpisům, které jsou svou povahou oproti soukromoprávním předpisům ve větším rozsahu kogentní povahy a za druhé úzeji

⁸ Srov. HURDÍK, Jan. *Právní osoby a jejich typologie*. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 43.

⁹ §144 odst. I NOZ

¹⁰ Například ÚSC

¹¹ V souladu s naplňováním úkolů ve veřejném zájmu dle ÚzmRoz

souvisí se zřizovateli, kteří ve větší či menší míře řídí jejich činnost a činní tak jejich fungování závislé na své vůli. U soukromých právnických osob je tento vztah mnohem volnější, neboť to vyplývá z převahy dispozitivních norem soukromého práva. Vazbám právnických osob zřízených či založených ÚSC se budu věnovat podrobněji v následujících kapitolách.

Samotné vymezení právnické osoby veřejného práva je tak i nadále ponecháno teorii, kdy lze mezi tyto osoby řadit stát jako originárního nositele veřejné moci, obce a kraje, jakožto subjekty s odvozenou, resp. delegovanou veřejnou mocí a dále subjekty zřízené zákonem nebo na základě zákona jinými subjekty veřejného práva za účelem plnění úkolů z hlediska veřejného zájmu.

1.4 Základní typy organizací ÚSC

V souvislosti se značným rozsahem činností, které směřují k plnění úkolů ve veřejném zájmu, je zcela jistě nerealizovatelné, aby všechny tyto činnosti zabezpečovaly samotné obce či kraje. Proto jim platná legislativa umožňuje v rámci své samostatné působnosti¹² zřídit, resp. založit právnické osoby a organizační složky, aby na ně určité úkoly přenesly. V mnohých případech je dokonce i vhodnější, aby obec zajišťovala tyto úkoly místo svými orgány, subjekty či složkami k tomu zřízenými. Základ pro vytváření těchto organizací obsahuje obecní zřízení ve svém ustanovení § 35a odst. 1, které stanoví, že obec může k plnění svých úkolů zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak. Co se týče druhů organizací ÚSC, pak bližší specifikaci nalezneme v ustanovení §23 ÚzmRoz. V souladu s ÚzmRoz může obec, pokud se tak rozhodne, vytvořit k plnění části svých úkolů v samostatné působnosti taxativně vymezené organizace. Měla by přitom zvážit, která právní forma bude nejlépe vyhovovat stanoveným úkolům. Obec může zřizovat vlastní organizační složky, příspěvkové organizace, školské právnické osoby a veřejné výzkumné instituce. Obec může dále zakládat obchodní společnosti ve formě akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným a ústavy¹³.

Z obou zákonů vyplývá, že obce mohou zřizovat, resp. zakládat dvě základní skupiny organizací. Do první skupiny lze řadit organizace, které mají právní osobnost a v druhé

¹² VEDRAL, Josef.

. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 213. „I když podle § 35a odst. 1 OZř může obec pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat (jakékoliv) právnické osoby a organizační složky obce, „pokud zákon nestanoví jinak“, nemůže obec zakládat a zřizovat právnické osoby pro výkon jakékoliv samostatné působnosti, ale jen té samostatné působnosti, která nemá povahu veřejné moci“

¹³ Do nabytí účinnosti NOZ k 1.1.2014 bylo možné zakládat obecně prospěšné společnosti.

skupině jsou pak organizace popřípadě složky bez právní osobnosti. Na samotné právnické osoby, pak lze nahlížet z pohledu, zda jsou vytvořeny k podnikatelskému či nepodnikatelskému účelu. Mezi nejvýznamnější organizace určené k nepodnikatelskému účelu patří příspěvkové organizace, které jsou v praxi nejčastěji využívanou formou právnické osoby obcí a krajů.

Jednotlivá specifika a výhody či nevýhody jak při zřizování, tak i hlavně ve funkčním ovládní jednotlivých organizací si přiblížíme v následujícím textu.

2. Příspěvkové organizace zřizované ÚSC

Pokud jde o subjekty, které se zřizují za jiným účelem než je dosažení zisku, setkáváme se s pojmem příspěvkové organizace, o jejímž zřízení se výslovně zmiňuje ÚzmRoz. Příspěvkovou organizací chápeme jako jednu z forem neziskových organizací¹⁴, které při své činnosti zpravidla nevytváří zisk v souladu s hospodárným využíváním majetku ÚSC a zabezpečováním veřejně prospěšných činností. Z hlediska dělení lze rozlišovat mezi státními příspěvkovými organizacemi, které zřizuje stát¹⁵ na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů a příspěvkovými organizacemi ÚSC, které se zřizují v souladu s ÚzmRoz. Přestože vznikají příspěvkové organizace za jiným než podnikatelským účelem, nelze souhlasit s názory, že jde o ekonomicky ztrátové organizace¹⁶, jejichž záporný hospodářský výsledek je nutné dorovnat finančními prostředky poskytnutými zřizovatelem. Příspěvkové potažmo neziskové organizace mohou generovat zisk v návaznosti na svou vedlejší, resp. doplňkovou činnost.¹⁷

Vrátíme-li se k pojmu neziskových organizací, je namístě vyzdvihnout jeden z charakterizujících znaků, a sice neziskovost, se kterou se lze analogicky setkat i u příspěvkových organizací jako jedné z forem neziskových organizací. Neziskovost s ohledem na skutečnosti uvedené v předchozím odstavci tedy nelze chápat jako hospodářskou ztrátu fungování organizace, ale jako určité omezení s nakládáním, resp. přerozdělováním případného vygenerovaného zisku. „...tj. nepřipouští se u nich žádné přerozdělování zisků vzniklých z činnosti organizace mezi vlastníky nebo vedení organizace.“¹⁸

¹⁴ Někdy označovaných jako nevýdělečných organizací ev. „non-profit organization“, jejichž hlavním účelem není tvorba výdělku popřípadě zisku.

¹⁵ Zpravidla jde o organizační složku státu, většinou jde o ministerstva

¹⁶ STEJSKAL, Jan, Helena KUVÍKOVÁ a Kateřina MAŽÁTKOVÁ. *Neziskové organizace - vybrané problémy ekonomiky: se zaměřením na nestátní neziskové organizace*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 52. „Příspěvkové organizace provádějí takovou činnost, kterou nelze provozovat na principu samofinancování nebo ziskovosti. Poskytují především služby za nižší dotované ceny, než jsou skutečné náklady, případně některé služby poskytují zdarma a jejich úhradu provádí stát formou příspěvku organizaci na její činnost.“ „U příspěvkové organizace jsou velmi často poskytované služby oceněny finanční hodnotou a výše, kterou zřizovatel poskytne, ovlivňuje provedení množství služeb.“

¹⁷ Pokud je umožněna zřizovatelem ve zřizovací listině.

¹⁸ STEJSKAL, Jan, Helena KUVÍKOVÁ a Kateřina MAŽÁTKOVÁ. *Neziskové organizace - vybrané problémy ekonomiky: se zaměřením na nestátní neziskové organizace*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 19.

2.1 Legislativní proces zřízení příspěvkové organizace

O zřízení příspěvkové organizace rozhoduje zastupitelstvo formou schválení zřizovací listiny. Jde o jednostranný projev vůle ÚSC v rámci své samostatné působnosti. Zřizování a rušení příspěvkových organizací je svěřeno výlučně zastupitelstvu obce na základě ustanovení § 84 odst. 2 písm. d) ObecZ. Zákon dále nezmiňuje postup, který je třeba dodržet v případě, kdy je třeba dodatečně upravit, resp. změnit zřizovací listinu. Logickým argumentem „a maiore ad minus“ však lze dospět k závěru, že je zastupitelstvo oprávněno i ke změně zřizovací listiny příspěvkové organizace.¹⁹ Tato skutečnost v praxi nečiní žádné obtíže.

S ohledem na další orgány ÚSC nelze opomenout důležitou funkci rady, která se významně podílí na zřizování příspěvkových organizací. Zde je nutno vyzdvihnout, že rada neschvaluje zřizovací listinu, protože to náleží výhradně zastupitelstvu. Rada se naopak podílí na přípravných činnostech, které spočívají především ve zpracovávání návrhů pro jednání zastupitelstva²⁰.

S ohledem na složitost zřizování a nastavení právních vztahů mezi příspěvkovými organizacemi a obcemi, jakož i stanovení pravidel fungování a zejména majetkového napojení na obec by měla zřízení příspěvkové organizace předcházet důkladnější analýza²¹ a zhodnocení právních a ekonomických aspektů, které souvisejí s oblastí nebo odvětvím²², kde bude organizace působit. V odborné veřejnosti se lze setkat s názorem, že „...v případě zjištění potřeby zabezpečení určitých činností v samostatné působnosti obce (kraje) prostřednictvím PO, má být zastupitelstvem nebo alespoň radou schválen záměr zřízení PO.“²³ S tímto závěrem lze obecně souhlasit, protože schválený záměr zřídit příspěvkovou organizace poskytuje určité právní vodítko pro navazující soubor přípravných činností, který lze svěřit například obecnímu úřadu.

Vedle samotného zastupitelstva a rady mohou mít svůj význam při zřizování příspěvkových organizací také věcně příslušné výbory, resp. komise v souladu s naplňováním

¹⁹ Shodně například VEDRAL, Josef. . Praha: C.H. Beck, 2008, s. 474.

²⁰ §102 ObecZ

²¹ REKTORÍK, Jaroslav. *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. 3. vyd. Praha: Ekopress, 2010, s. 74. „Z jednotlivých fází strategického rozvoje se pro úspěch neziskové organizace jeví jako nejdůležitější dobře realizovatelná SWOT analýza“ SWOT analýza je jeden ze základních nástrojů managementu, který umožňuje zhodnotit pozici z hlediska čtyř základních parametrů rozdělující tzv. vnitřní a vnější prostředí objektu zkoumání.

²² Je třeba odlišovat, zda má příspěvková organizace fungovat v oblasti dopravy, poskytování zdravotních služeb nebo školství.

²³ POSPÍŠIL, Petr, Blanka ŠTEFANKOVÁ a Ivana DURCZOKOVÁ. Příspěvkové organizace územního samosprávného celku - proces zřízení a zřizovací listina. UNES. 2009, č. 2, s. 27.

iniciativních a poradních funkcí.²⁴ ObecZ umožňuje zastupitelstvu a radě obce zřídit výbor a komisi, které vydávají stanoviska v konkrétní věci jako výsledek své analytické činnosti.²⁵ V podstatě jde o určité „odlehčení“ povinností zastupitelstva nebo rady, které umožňuje pověřit určitou odborně zaměřenou záležitostí užší skupinu osob. Zmíněné stanovisko má však pouze doporučující charakter, protože výbor ani komise nemají rozhodovací pravomoc.

S přihlédnutím ke komplikovanosti oblasti a specifickým potřebám lze proces zřízení příspěvkové organizace rozčlenit na několik na sebe vzájemně navazujících fází:

- analyzovat potřebu a nezbytnost jejich zajištění prostřednictvím některé formy organizace včetně odůvodnění spolu se zvážením vhodnosti schválení záměru zřídit danou příspěvkovou organizaci,
- definovat věcnou a časovou závaznost úkolů týkajících se souboru přípravných prací,
- projednat návrhy zřízení příspěvkové organizace radou, eventuálně přihlédnout ke stanovisku příslušné komise rady nebo věcně příslušného výboru zastupitelstva,
- vymežit nebo alespoň předběžně odhadnout finanční nákladnost zřízení a následné fungování organizace, tedy stanovit v určitých mezích výši příspěvku a majetek, se kterým bude organizace hospodařit,
- stanovit vztahy (personální, technické nebo právní) mezi příspěvkovou organizací a zřizovatelem, včetně práv týkajících se nabývání majetku organizace,
- rozhodnout o zřízení příspěvkové organizace zastupitelstvem a schválení její zřizovací listiny a
- zajistit zápis do obchodního rejstříku včetně zabezpečení zveřejnění vzniku organizace v Ústředním věstníku České republiky.²⁶

Samotná příspěvková organizace vzniká dle §27 odst.7 ÚzmRoz ke dni, který určí zřizovatel, tedy ÚSC v rozhodnutí zastupitelstva, jímž se zřizuje příspěvková organizace. Z povahy věci organizace může vzniknout nejdříve dnem, kdy je rozhodnuto o jejím zřízení anebo dnem pozdějším. K povinnosti zřizovatele podat návrh na zápis jím zřízené

²⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 160-161.

²⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009, s. 380-387.

²⁶ Do roku 2009 byla povinnost registrovat příspěvkovou organizaci v systému ARIS dle vyhlášky Ministerstva financí č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků. Blíže například: Změny zřizovacích listin příspěvkových organizací. In: *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 2009-11-13 [cit. 2014-06-06]. Dostupné na <<http://www.smocr.cz/cinnost/financovani-obci/zmeny-zrizovacich-listin-prispevkovych-organizaci.aspx>>.

příspěvkové organizace do obchodního rejstříku se již dříve vyjadřoval Vrchní soud v Praze²⁷, který stanovil, že nelze tuto organizaci zapsat, pokud neobsahuje vedle úplného názvu i dodatek o právní formě. Příspěvkové organizace se tedy zapisují do obchodního rejstříku²⁸. Tento zápis má však deklaratorní povahu, což je oproti obchodním společnostem podstatný rozdíl. Povinnost podat návrh na zápis organizace do obchodního rejstříku náleží, jak bylo uvedeno výše, výlučně zřizovateli, stejně jako povinnost oznámit skutečnost zřízení do 15 dnů Ústřednímu věstníku České republiky. V souvislosti se vznikem příspěvkové organizace existuje rozhodnutí Nejvyššího soudu²⁹, které stanovuje, že právnická osoba nemůže vzniknout přede dnem jejího zřízení způsobem stanoveným zákonem. S tímto závěrem lze jednoznačně souhlasit z důvodu znění § 27 odst. 7 ÚzmRoz v souvislosti s působením zásady zákazu retroaktivity a také s povahou deklaratorního účinku zápisu organizace do obchodního rejstříku.

S pravomocí zřídit příspěvkovou organizaci úzce souvisí otázka jmenování jejího statutárního orgánu, zpravidla ředitele. Tato pravomoc již není řazena mezi pravomoci zastupitelstva, ale náleží výhradně radě, která ředitele může také odvolat. Rada dále může stanovit vyšší platu a odměn za výkon funkce ředitele. Z pohledu ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) ObecZ jde o vyhrazené pravomoci rady, které jsou označeny jako výkon úkolů zřizovatele, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce. Možnost ovlivňování personálního obsazení příspěvkové organizace ze strany zřizovatele je omezena pouze na výše uvedený případ jmenování ředitele. Záležitosti týkající se konkrétních zaměstnanců závisí pouze na vedoucím příspěvkové organizace. Rada proto nemá možnost ovlivňovat obsazení organizace konkrétními zaměstnanci. Tato skutečnost představuje určitý rozdíl oproti obchodním korporacím, kterému se budu věnovat v příslušné kapitole.

Dále radě náleží vedle řídicích funkcí také možnost zastupovat organizaci před soudy, případně může zmocnit zástupce, který bude jednat v zájmu obce.³⁰ „V uvedených případech radě obce přísluší veškerá práva účastníka řízení před obchodním soudem, popř. jiným soudem,...“³¹ Radě obce tak přísluší zastupování v řízení ve věcech obchodního rejstříku, s výjimkou návrhu na zápis příspěvkové organizace a její výmaz.³² Tyto pravomoci rady jsou dovozeny a v praxi zatím nečiní vážnější obtíže. Z hlediska předcházení případným budoucím

²⁷ Rozhodnutí VS sp. zn. 7 Cmo 427/2002

²⁸ §27 odst.10 ÚzmRoz ve lhůtě 15 dnů v souladu s sdělení MF č. 63/2000 FZ.

²⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 4747/2010

³⁰ Zástupcem může být i advokát, nelze mu však udělit generální plnou moc a každý jednotlivý úkon musí být předem schválen radou.

³¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 209, s. 347.

³² Aktivní věcné legitimaci k podání návrhu na výmaz příspěvkové organizace z OR se věnoval Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí sp. zn. 7 Cmo 479/2005

sporům, zda jde o pravomoc zastupitelstva či rady by bylo na místě zvážit de lege ferenda bližší upřesnění a specifikaci pojmu plnění úkolů zřizovatele.

Neméně důležitou otázkou řádného fungování příspěvkové organizace je její finanční zabezpečení a s tím související kontrola. Finanční prostředky úzce souvisí s možností volného nabývání majetku a hospodářského využití volných prostředků ve formě vymezení doplňkové činnosti. O těchto dvou oblastech však bude pojednáno níže. Pro běžné fungování organizace je nejdůležitější finanční příspěvek na činnost organizace, který je nepřímo napojen na rozpočet zřizovatele. Příspěvková organizace dle § 28 odst. 1 ÚzmRoz hospodaří mimo jiné s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele, přičemž tyto prostředky tvoří část výdajů rozpočtu ÚSC dle § 9 odst. 1 ÚzmRoz. Tímto dochází k ovlivňování fungování příspěvkové organizace, protože její rozpočet navržený vedoucím organizace musí schválit zastupitelstvo obce v rámci svých výlučných pravomocí dle § 84 odst. 2 písm. b) ObecZ. Na účelné využívání poskytnutých finančních prostředků dohlíží zřizovatel v souvislosti se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Tento zákon stanovuje povinnost vytvoření systému finanční kontroly, kterým se zajistí finanční kontrola hospodaření svých příspěvkových organizací. Zřizovatel příspěvkové organizace má tedy zákonem uloženou povinnost zajistit veřejnosprávní kontrolu svých příspěvkových organizací, kterou ověřuje účelnost využívání svěřených finančních prostředků. Shrňme-li výše uvedené, dospějeme k závěru, že ÚSC má možnost ovlivňovat, resp. ovládat své příspěvkové organizace jak z hlediska finančního toku prostředků, míněno odsouhlasením či neodsouhlasením výše navrhovaného rozpočtu, tak případným přijímáním nápravných opatření směřujících k účelnému využívání přidělených prostředků na podkladě výsledků finanční kontroly.

2.1.1 Náležitosti zřizovací listiny

Zřizovací listina příspěvkové organizace je základním dokumentem organizace stanovující ta nejdůležitější pravidla pro její budoucí fungování. „Zřizovací listina představuje základní a nejdůležitější dokument PO, jakýsi její rodný list, který má pro existenci a další fungování PO zásadní význam.“³³ Tento základní dokument schvaluje výlučně zastupitelstvo. Povinné obsahové náležitosti zřizovací listiny obsahuje ÚzmRoz v ustanovení §27 odst.2.

³³ POSPÍŠIL, Petr, Blanka ŠTEFANKOVÁ a Ivana DURCZOKOVÁ. Příspěvkové organizace územního samosprávného celku - proces zřízení a zřizovací listina. UNES. 2009, č. 2, s. 28.

Mezi hlavní povinné údaje patří uvedení *úplného názvu zřizovatele*, včetně uvedení okresu a zařazení obce. Součástí identifikace obce je také uvedení jejího sídla a identifikačního čísla, což má zabránit záměně s obcí, která má stejný název.³⁴ Z pohledu nezaměnitelnosti příspěvkové organizace je nutné uvádět *název a sídlo příspěvkové organizace včetně jejího identifikačního čísla*.³⁵ ÚzmRoz výslovně požaduje vyloučení s názvy jiných příspěvkových organizací. Například označení Základní škola T.G.Masaryka je nedostačující, protože nelze školu přesně identifikovat. Naopak Základní škola T.G.Masaryka Otrokovice, příspěvková organizace³⁶ je nepochybně nezaměnitelná s jinými základními školami, z jejichž názvu lze dovést, že se hlásí k odkazu prvního prezidenta Československé republiky.

Ve zřizovací listině je nutné vymezit *hlavní účel a tomu odpovídající předmět činnosti*. Zřizovatel v této části vymezí, za jakým účelem se organizace zřizuje a jaké činnosti může ve veřejném zájmu vykonávat. Z hlediska praktického lze doporučit co nejjobecnější vymezení hlavního účelu z důvodu širokého rozsahu činností, které budou náležet do pravomoci organizace. Stanovení hlavního účelu s sebou přináší ekonomické dopady, které se promítnou jednak v obsahu a rozsahu správy majetku, který je organizaci přidělen zřizovatelem a za druhé v oblasti zdaňování příjmů, kterých bude příspěvková organizace dosahovat v rámci svých neziskových činností.

Dále je třeba vymezit *označení statutárních orgánů a způsobu, jakým vystupují jménem organizace*. Statutárním orgánem příspěvkové organizace bývá zpravidla její ředitel, kterého jmenuje rada obce. Ředitel zastupuje organizaci a jedná za ni vůči 3. osobám ve všech věcech, které náleží do její působnosti vymezené zřizovací listinou. Ve zřizovací listině je vhodné upřesnit, jaké úkony smí či nesmí ředitel činit, například ve věcech týkajících se nabývání majetku bez souhlasu zřizovatele.

Zákon vyžaduje, aby zřizovací listina obsahovala i *vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který je předáván příspěvkové organizaci k hospodaření*. Fakticky jde o část majetku zřizovatele, který je organizaci svěřen za účelem výkonu veřejně prospěšných činností. Majetek bývá ve zřizovacích listinách zpravidla rozdělen na movitý a nemovitý,

³⁴ Dle údajů ČSÚ je v současné době nejčastějším názvem pro obec nebo část obce Nová Ves, a to v 62. případech. Český statistický úřad. In: *Zajímavosti názvů obcí v České republice* [online]. 2012 [cit. 2014-03-15]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zajimavosti_nazvu_obci_v_ceske_republice>.

³⁵ Identifikační číslo uděluje správce základního registru osob v souladu se zákonem č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

³⁶ Povinnost uvádět dodatek u příspěvkových organizací sice nevyplývá ze současného znění právních předpisů, jeho uvádění však lze doporučit

k jehož bližší specifikaci dochází v jednotlivých přílohách. Pokud je movitého majetku větší množství, lze doporučit například odkaz na inventurní soupis.

Mezi zásadní části zřizovací listiny týkající se budoucího fungování organizace patří *vymezení práv, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla plnit hlavní účel, k němuž byla zřízena*. Tato práva sledují především efektivní, účelné a ekonomické využívání svěřeného majetku, který i nadále zůstává ve vlastnictví zřizovatele, ve smyslu řádné péče v mezích stanovených zřizovací listinou a právními předpisy. Příspěvkové organizaci nenáleží například právo prodeje nemovitosti, která je ve vlastnictví zřizovatele.³⁷ Práva a povinnosti spojené s účelným využitím svěřeného majetku jsou blíže upravena v ustanovení §27 odst. 2 písm. f), které obsahuje jejich demonstrativní výčet.

Z ekonomického pohledu je důležité *vymezení okruhů doplňkové činnosti navazující na hlavní účel příspěvkové organizace*. Jde o činnost, kterou zřizovatel umožní příspěvkové organizaci, aby mohla lépe využívat své hospodářské možnosti a odbornost svých zaměstnanců.

Další povinnou součástí zřizovací listiny je *vymezení doby, na kterou je organizace zřízena*. Nejčastěji se příspěvkové organizace zřizují na dobu neurčitou. Zřízení na dobu určitou bude v praxi spíše sporadické, lze si však například představit situaci, kdy se dočasně zřídí Technické služby, které se později transformují v některou z obchodních společností.

2.1.2 Problematika změny zřizovací listiny

Postupem času se mohou měnit potřeby, které zabezpečuje příspěvková organizace svými činnostmi, změní se jiné okolnosti nebo je třeba reagovat na změny platné legislativy. Tyto skutečnosti se pak mohou promítnout do znění zřizovací listiny. Jak bylo uvedeno výše na základě ustanovení § 84 odst. 2 písm. d) ObecZ lze argumentací „a maiore ad minus“ dospět k závěru, že změna zřizovací listiny příspěvkové organizace náleží do výlučných pravomocí zastupitelstva.

Příspěvkové organizace jsou subjekty veřejného práva, a proto se řídí zásadou, že mohou činit jen to, co jim zákon, resp. zřizovatel na základě zákona umožní. Pokud je tedy upravena určitá doplňková činnost, nelze ji svévolně neomezeně rozšířit na další činnosti, které jdou mimo rámec hlavní činnosti. O změně doplňkové činnosti bude nezbytné rozhodnout zastupitelstvem, což se projeví právě ve změně zřizovací listiny.

³⁷ Oprávnění zcizit nemovitost ve vlastnictví obce náleží pouze zastupitelstvu a za podmínek ObecZ.

Zřizovací listina tedy není statickým dokumentem, který je v nezměněné podobě po celou dobu existence příspěvkové organizace. Praxe si změnu zřizovací listiny nejčastěji vyžaduje z důvodu potřeby změny doplňkové činnosti či svěřeného majetku. Jak se však prakticky projeví změna svěřeného majetku, který je uveden v inventurním soupise (jako příloha) zřizovací listiny a je z tohoto důvodu nutné měnit i samotnou zřizovací listinu organizace?

S ohledem na zjednodušení se u souboru movitého majetku vede zpravidla seznam³⁸ tzv. inventurní soupis, který je ke zřizovací listině připojen ve formě přílohy. Fakticky však dochází k jeho změně průběžně a neustále, ať už z důvodu zpětného pohybu mezi příspěvkovou organizací a zřizovatelem, nebo z důvodu jeho zániku nadměrným opotřebením nebo spotřebením. Ohledně změny zřizovací listiny však neexistuje jednotný názor. Ministerstvo financí zastává názor, že se všechny změny v rozsahu svěřeného majetku musí projevit ve zřizovací listině. „Jakákoli změna rozsahu majetku kraje svěřeného příspěvkové organizaci do správy musí být provedeno změnou zřizovací listiny, o které je oprávněno rozhodovat pouze zastupitelstvo.“³⁹ Lze se však setkat i s názorem, který staví na skutečnosti, že povinnost vymezení svěřeného majetku je pouze v okamžiku zřízení příspěvkové organizace a že další změna se již nemusí projevit ve změně zřizovacího dokumentu: „...údaje o majetku, který příspěvková organizace získá do správy teprve po svém vzniku anebo naopak po svém vzniku jej přestane spravovat, nelze takříkajíc dodatečně do zřizovací listiny doplňovat.“⁴⁰ Dle mého názoru je vhodnější nekomplikovat existenci příspěvkové organizace častými změnami jejího základního dokumentu, tzn., že není třeba s každou změnou svěřeného majetku měnit zřizovací listinu. Na druhou stranu je však žádoucí reagovat na změny rozsahu svěřeného majetku, které dosahují takové intenzity, která již může ovlivňovat funkci organizace a naplňování veřejně prospěšných úkolů. De lege ferenda by bylo vhodné uvažovat o bližším zákonném vymezení povinnosti schvalování dodatků s ohledem na praktické poznatky fungování příspěvkové organizace.

2.1.3 Vymezení doplňkové činnosti

Vymezení okruhu doplňkové činnosti je jednou z obligatorních náležitostí zřizovací listiny. Jde o činnost nebo soubor činností, které by měly navazovat na hlavní účel příspěvkové organizace, a dále umožňují organizaci lepší využití všech svých hospodářských

³⁸ Na rozdíl od nemovitého majetku, který se obvykle identifikuje přímo ve zřizovací listině.

³⁹ Vyjádření Ministerstva financí č.j.: 12/103451/2005-124 ze dne 24. listopadu 2005.

⁴⁰ HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 39.

možností a odbornost svých zaměstnanců. Zákon výslovně stanoví, že doplňková činnost nesmí narušovat plnění hlavního účelu organizace. „Doplňková činnost není součástí hlavního účelu organizace a předmětu činnosti, ale měla by na tento hlavní účel a předmět navazovat být pro organizaci přínosem (zejména ve smyslu ekonomickém)“⁴¹ Z praktického hlediska jde tedy hlavně o ekonomicky pozitivní dopad, který lze využít souběžně nebo vedle naplňování hlavního účelu organizace. Nejenom samotná příspěvková organizace, ale i zřizovatel mají zájem na co nejlepším využití ekonomického potenciálu, který povede ke zlepšení hospodářského výsledku organizace ve formě dodatečného finančního zdroje. Vedle zabezpečování obecně prospěšných činností, jako je například údržba čistoty veřejných prostranstvím a péče o obecní zeleň, může příspěvková organizace poskytovat svým občanům placené služby typu vázání věnců, údržbu a péči o zahradu nebo služby spojené s dopravou palivového dříví, etc. O těchto činnostech se účtuje nikoliv společně s hlavním (dotovaným) předmětem činnosti, ale zvlášť. Finanční prostředky mohou být organizací následně použity jen ve prospěch hlavní činnosti⁴², kdy dojde ke snížení její neziskovosti⁴³, což ocení především zřizovatel, který na základě ustanovení §28 odst. 4 ÚzmRoz poskytuje příspěvek na provoz organizace. Z vyjádření Ministerstva financí vyplývá, že by zřizovatel příspěvkové organizaci neměl povolit doplňkovou činnost, která by byla ztrátová a jejíž ztráta by tedy musela být hrazena z prostředků na hlavní činnost organizace.⁴⁴

Pokud jde o provozování doplňkové činnosti podle zákona č. 455/1991 Sb, o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), je nutné splnit podmínky v souladu s tímto zákonem. Příspěvková organizace může v souladu se zřizovací listinou provozovat například volné⁴⁵ či řemeslné živnosti⁴⁶. Dále záleží na zřizovateli, jak vymezí doplňkovou činnost. Pokud do zřizovací listiny například uvede, že mezi okruhy doplňkové činnosti spadá výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, aniž by blíže konkretizoval činnosti, znamená to, že je příspěvková organizace oprávněna k výkonu všech 80 oborů. Výhoda tohoto řešení je, že v případě, že se příspěvková organizace rozhodne pro rozšíření portfolia svých služeb (v rámci okruhu doplňkové činnosti) není nutné měnit

⁴¹ POSPÍŠIL, Petr, Blanka ŠTEFANKOVÁ a Ivana DURCZOKOVÁ. Příspěvkové organizace územního samosprávného celku - proces zřízení a zřizovací listina. UNES. 2009, č. 2, s. 29.

⁴² §28 odst.5 ÚzmRoz – zřizovatel může organizaci povolit jiné využití tohoto zdroje

⁴³ Pojem neziskovosti nemusí vždy nutně znamenat, že organizace funguje se ztrátou, přestože je zpravidla její hlavní předmět dotovaný formou příspěvků od zřizovatele, který je povinen tyto příspěvky poskytovat. Povinnost příspěvků je jeden z hlavních rozdílů mezi fungováním příspěvkových organizací a obchodních společností územních samosprávných celků.

⁴⁴ Blíže vyjádření Ministerstva financí č.j.: 12/91 424/2006 – 124

⁴⁵ Příloha č. 4 živnostenského zákona - předmět podnikání - Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona obsahuje 80 oborů.

⁴⁶ Například hostinská činnost, která je uvedena v části C příloha č. 1 živnostenského zákona.

zřizovací listinu. S tímto rozšířením činností však nemusí vždy souhlasit zřizovatel. Pokud by však obec při zřizování organizace vymezila okruhy doplňkové činnosti konkrétními obory činností dle přílohy č. 4 živnostenského zákona, zřetelně by tak byla stanovena pravidla, kterými službami se příspěvková organizace může či nemůže zabývat. Negativum tohoto řešení vzniká v okamžiku, kdy by chtěla organizace rozšířit svůj okruh doplňkové činnosti, protože by se musela změnit zřizovací listina.

Dle mého názoru je proto vhodné vymezit okruhy doplňkové činnosti co nejobecněji, ale s přihlédnutím k možnému budoucímu rozvoji organizace. Zřizovatel by tedy dopředu měl určit například to, kterými oblastmi by se jeho příspěvková organizace měla či neměla zabývat.⁴⁷

Problematiku doplňkové činnosti příspěvkových organizací je vhodné doplnit o určitou úvahu týkající se narušování tržní rovnováhy. Je třeba si uvědomit, že hlavní předmět činnosti je založen na příspěvcích zřizovatele, přičemž doplňková činnost ve formě dodatečných placených služeb poskytovaných občanům těží, resp. může využívat určitých výhod z hlavní činnosti. Hlavní činnost zabezpečuje především majetkové, technologické a personální zámezi, které u jiného podnikatelského subjektu tvoří podstatnou část nákladů. Má-li tedy živnostník poskytující například dopravu vozidlo na leasing, musí tento fixní náklad promítnout do ceny poskytované služby. Naproti tomu má-li obdobné vozidlo, jehož vlastníkem je obec, ve správě příspěvková organizace, jsou náklady na provoz tohoto vozidla nižší, což se ve svém důsledku promítne ve skutečnosti, že příspěvková organizace může nabízet své služby dopravy za nižší cenu. Právě tato nižší cena zasahuje do konkurenceschopnosti ostatních podnikatelů a narušuje tak tržní rovnováhu, což s sebou pro ostatní přináší negativní ekonomické dopady.

⁴⁷ Za zajímavý příklad považuji zřizovací listinu příspěvkové organizace Technické služby města Chomutov, resp. její úplné znění ze dne 19.12.2012. V článku 4 jsou vymezeny okruhy doplňkové činnosti relativně rozsáhlým výčtem.

2.2 Nejběžnější typy příspěvkových organizací zřízených ÚSC a jejich zvláštnosti

ObecZ ani ÚzmRoz nestanovují jaké typy příspěvkových organizací lze zřídit. Ustanovení §27 odst. 2 písm. b) ÚzmRoz pouze stanoví název příspěvkové organizace jako jednu z obligatorních náležitostí zřizovací listiny s tím, že název musí vylučovat možnost záměny s názvy jiných příspěvkových organizací. S ohledem na různorodost činností zabezpečovaných ÚSC lze konstatovat, že by názvy zřizovaných organizací měly co nejlépe souviset s oblastí jejich výkonu. Počet, struktura, velikost a složitost příspěvkových organizací se odlišuje od velikosti ÚSC, který ji zřizuje. Z ekonomických důvodů se lze v menších obcích často setkat s případy sloučení nebo splynutí příspěvkových organizací, nejčastěji jde o základní a mateřské školy.

Přestože neexistuje bližší kategorizace příspěvkových organizací, lze je pro potřeby diplomové práce a určitého zjednodušení rozčlenit na dvě základní skupiny, a to s ohledem na faktický výskyt, míněno četností zřizování a také oblastí zabezpečovaného zájmu. První skupinu tvoří zařízení, která působí v oblasti školství. Primárně sem patří základní školy, mateřské školy, školní jídelny, etc. Do druhé skupiny příspěvkových organizací lze řadit zařízení, která působí v ostatních oblastech veřejného zájmu, jako je například kultura, lesní hospodářství, lékařská péče, bytové potřeby etc.

2.2.1 Školy a školská zařízení

Školské organizace územních správních celků je třeba odlišovat od veřejných vysokých škol, jejichž úpravu obsahuje zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). „Veřejná vysoká škola se zřizuje a ruší zákonem, zákon stanoví i její název a sídlo. Veřejné vysoké školy se mohou vzájemně slučovat, splynout s jinou veřejnou vysokou školou, rozdělit je lze jen na jiné veřejné vysoké školy. Veškeré změny musí být provedeny zákonem. Veřejná vysoká škola se registruje na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.“⁴⁸ Další zákonnou úpravu obsahuje ŠkolZ, který rozlišuje vzdělávací soustavu⁴⁹, jenž je tvořena jednotlivými druhy škol a školskými zařízeními. ÚSC může na základě ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) a e) v souladu s § 8 odst. 1 ŠkolZ, zřizovat školské organizace formou právnické osoby nebo příspěvkové organizace. Shodné oprávnění

⁴⁸ MERLÍČKOVÁ RŮŽIČKOVÁ, Růžena. *Neziskové organizace: vznik - účetnictví - daně*. 11. vyd. Olomouc: ANAG, 2011, s. 24.

⁴⁹ Blíže § 7 ŠkolZ

má v souladu s § 39a ÚzmRoz i svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství. Pokud jde o školské právnické osoby, řídí se jejich vztahy ŠkolZ. Naopak školské příspěvkové organizace spadají pod režim ÚzmRom a přiměřeně se na ně aplikuje úprava příspěvkových organizací.

Mezi školskými příspěvkovými organizacemi a školskými právnickými osobami existuje několik rozdílů. Zatímco příspěvková organizace vzniká rozhodnutím zastupitelstva o zřízení⁵⁰, školská právnická osoba vzniká až zápisem do rejstříku školských právnických osob.⁵¹ Další odlišností je zpoplatnění zápisu příspěvkové organizace do obchodního rejstříku. IČ školské právnické osobě přiděluje přímo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zdarma. Příspěvková organizace má přísněji vymezené fondy. Z hlediska zřízení a změn školské organizace je méně časově a administrativně náročná forma školské právnické osoby.

V praxi se lze se u jednotlivých typů škol z hlediska četnosti setkat nejčastěji se základními, mateřskými a uměleckými školami. U školských zařízení jsou to školní jídelny a tzv. domy dětí a mládeže.

Základní škola je vedle mateřské školy nejběžnějším druhem školské organizace. V čele základní školy stojí ředitel, kterým může být jmenován pouze ten, kdo splňuje předpoklady pro výkon činnosti ředitele školy stanovené zvláštním právním předpisem.⁵² Ředitel je jmenován na šesti-leté funkční období na základě zřizovatelem vyhlášeného konkurzního řízení⁵³ Ředitel odpovídá za použití finančních prostředků ze státního rozpočtu v tom smyslu, že byly použity způsobem, na který byly poskytnuty.⁵⁴ Ředitel dále odpovídá za hospodaření své organizace, včetně negativních důsledků vzniklých z právních vztahů mezi základní školou a 3. osobami⁵⁵.

Obdobně jako školy základní fungují i *mateřské školy*. Jejich hlavní účel je naplňování předškolního vzdělávání u dětí v rozmezí tří až šesti let. V několika posledních letech se Česká republika potýká s nedostatkem dětí, což nutně vyžaduje organizační změny. Fakticky tak dochází ke slučování více mateřských škol nebo ke spojování základních a mateřských škol. V důsledku tohoto trendu obce ušetří nemalé výdaje na personálním ale i hmotném zabezpečování nákladů.

⁵⁰ § 27 odst. 7 ÚzmRoz

⁵¹ § 125 odst. 5 ŠkolZ

⁵² Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů.

⁵³ § 166 odst. 2 ŠkolZ

⁵⁴ § 165 odst. 1 písm. b) ŠkolZ

⁵⁵ Blíže například HAVEL, Jan. Ředitel školy a školského zařízení – jeho odpovědnost a nejčastěji jím uzavírané smlouvy. In: *Wolters Kluwer ČR, a. s.: Právnické fórum* [online]. 2009-12-10 [cit. 2014-04-02]. Dostupné na <http://www.pravnickeforum.cz/archiv/dokument/doc-d8205v10865-reditel-skoly-a-skolskeho-zarizeni-jeho-odpovednost-a-n/?search_query=jan+havel&search_results_page=>>.

Dalším typem škol jsou *základní umělecké školy*, které poskytují vzdělání v různých uměleckých oborech, a to na I. i II. stupni nebo prostřednictvím rozšíření počtu hodin. Z hlediska fungování a řízení organizace platí obdobná úprava jako u základní a mateřské školy.

Důležitou funkci naplňují *školní jídelny*, které lze zřizovat v rámci školských organizací samostatně jako školské zařízení, které poskytuje stravovací služby především dětem, žákům a studentům v době jejich pobytu ve škole nebo jiném školském zařízení. ŠkolZ v § 119 umožňuje zařízením školního stravování poskytovat stravování i třetím osobám za úplatu. Na tyto osoby však nelze aplikovat tzv. dotované ceny. O tom, zda budou školní jídelny poskytovat stravovací služby dalším osobám, rozhoduje zřizovatel vymezením doplňkové činnosti.

*Domy dětí a mládeže*⁵⁶ lze řadit mezi školská zařízení pro zájmové vzdělávání v souladu s § 118 ŠkolZ, přičemž jejich hlavní náplní jsou výchovné, vzdělávací (tzn. i umělecké) nebo zájmové zaměření a aktivity sloužící k rozvoji znalostí a dovedností žáků a studentů. Zařízení poskytuje například různé kroužky, pořádá dětské tábory nebo veřejně přístupné akce.

2.2.2 Ostatní příspěvkové organizace

Do druhé skupiny příspěvkových organizací jsem zařadil různé typy zařízení tzv. neškolského typu, které poskytují běžné různorodé činnosti a služby nejenom občanům obce, která je zřizovatelem. Především jde o zajišťování technických záležitostí údržby místních komunikací a veřejných prostranství, lesního hospodářství, obecního bydlení a neméně důležité zabezpečování zdravotních služeb.

Technické služby obstarávají především čistotu veřejných prostranství, péči o veřejnou zeleň a údržbu dopravních infrastruktur ve vlastnictví ÚSC. V rámci své doplňkové činnosti mohou relativně konkurovat ostatním podnikajícím subjektům. Poskytováním dopravních služeb například sypkých materiálů mohou zvyšovat efektivní využití technického zázemí organizace a současně tak snižovat potřebnost dofinancování hlavní činnosti.

Obce jako územní samosprávné celky bývají často vlastníky různých nemovitostí. Mohou to být parky, budovy, silnice a často i lesy. Pokud obec vlastní rozsáhlé lesní pozemky, je vhodné, aby lesní hospodářství svěřila své příspěvkové organizaci, kterou za tímto účelem zřídí. Příkladem může být *Lesy Jáchymov, příspěvková organizace*, která se

⁵⁶ Tato zařízení mohou mít různá označení, například středisko volného času, etc.

zabývá správou lesního majetku města Jáchymov. Lesy, resp. těžba lesních porostů (produkce) může následně zaujímat velice významnou část příjmu rozpočtu obce, protože má zřizovatel právo v souladu s § 28 odst. 6 písm. a) ÚzmRoz nařídit své příspěvkové organizaci povinné odvody do svého rozpočtu pokud plánované výnosy překračují plánované náklady.

V rámci *nemocničních zařízení* se lze u obcí nejčastěji setkat s tzv. zdravotními středisky, které jsou obvykle organizačními složkami ÚSC. Tyto složky neposkytují žádné zdravotní služby, pouze zabezpečují technické zázemí v podobě nájmu prostor. To ale neznamená, že obce nezřizují či nezakládají například nemocnice. S ohledem na finanční náročnost provozu nemocnice záleží převážně na ekonomických možnostech ÚSC a dalších zdrojích financování.⁵⁷ Z ÚSC v praxi zřizují nemocnice většinou kraje. Nemocniční zařízení může mít ale i jinou právní formu, a to akciové společnosti. Rozdíly⁵⁸ mezi akciovými společnostmi a příspěvkovými organizacemi s sebou přináší určité výhody a nevýhody, plynoucí z jejich postavení. Zatímco příspěvková organizace je kryta povinnými příspěvky na provoz z rozpočtu provozovatele, akciová společnost musí být v oblasti financování obezřetnější.

Bytová zařízení, resp. *bytové podniky* slouží především k úkolům obce spočívajícím v péči o občany v oblasti bydlení, „...což může být např. nabídka „levnějšího než tržního“ nájemního bydlení, zejména pokud jde o sociálně vymezenou cílovou skupinu domácností...“⁵⁹ Cílem zařízení dle zřizovací listiny bývá obvykle poskytovat nebo pomáhat v zabezpečování ubytovacích potřeb sociálně slabším občanům. Tato skutečnost však může být v rozporu s povinností řádné péče o svěřený „veřejný“ majetek, pokud by se byty pronajímaly za nižší než tržní hodnotu. Záleží tedy na zřizovateli, jakým způsobem vymezí účel bytových příspěvkových organizací a nastaví ekonomické, resp. provozně technické zázemí.

⁵⁷ Zdravotnická příspěvková organizace může hospodařit s dotacemi z rozpočtu Evropské unie.

⁵⁸ Blíže VÁVROVÁ, Hana. Akciové společnosti a příspěvkové organizace ve zdravotnictví. *Ekonomika a management* [online]. 2008, č. 4 [cit. 2014-03-20]. Dostupné na <<http://www.vse.cz/eam/abstrakt.php?IDcl=53>>.

⁵⁹ BŘEŇ, Jan a kol. *Meritum: Obce 2008-2009*. Praha: ASPI, 2008, s. 936.

2.3 Majetkoprávní vztahy mezi ÚSC a příspěvkovou organizací, problémové oblasti z hlediska legislativy

Majetkoprávní vztahy prošly za posledních několik let relativně významným vývojem, který reflektoval určité specifické potřeby a postavení příspěvkových organizací. Z hlediska fungování příspěvkové organizace je majetkoprávní vymezení vztahů se zřizovatelem jednou z nejsložitějších a také nejdiskutovanějších otázek, která se odráží v mnohých praktických problémech. Rád bych vyzdvihnul a zdůraznil význam pojmu majetku v souvislosti s příspěvkovou organizací, resp. nutnost regulace majetkových a na ně navazujících práv (souvislostí), a to v komplexní podobě. Do roku 2009 se lze v této oblasti setkat s tzv. vlastnickou nezpůsobilostí, které se budeme věnovat níže. Pro přiblížení je žádoucí zmínit jednu z poznámek, která se objevila v odborné literatuře: „...zjištění, že stále více těch, kteří působí v praxi a kteří původně neviděli problém v současném „vlastnění“ a „správě“ majetku u příspěvkových organizací, začíná chápat (jak to mj. vyplývá i z jejich konzultací s autorem), že tento stav vyvolává zásadní, obtížně řešitelné problémy.“⁶⁰

2.3.1 Právo příspěvkové organizace vlastnit majetek

Aby mohl jakýkoliv funkční celek fungovat a naplňovat svůj účel, musí disponovat určitými nástroji. V tomto smyslu jde o určité finanční či hmotné nebo technologické zázemí. Vzniká proto otázka, zda může být příspěvková organizace subjektem vlastnického práva⁶¹. Přestože zákon⁶² u příspěvkových organizací hovoří o nabytí majetku do svého vlastnictví, lze tento institut chápat tak, jak je obecně chápán, například tedy možnost nakládat se svým majetkem dle vlastní vůle?

Jak bylo uvedeno výše, právní úprava týkající se vlastnictví u příspěvkových organizací prodělala relativně významné změny. O tom zda je, resp. byla příspěvková organizace jako právnická osoba subjektem vlastnického práva, se mezi odbornou veřejností vedly spory.⁶³ První skupina odborníků tvrdila, že omezení vlastnictví vyplývá přímo z ÚzmRoz (tedy před důležitou novelou z roku 2009), který umožňoval příspěvkovým

⁶⁰ HAVLAN, Petr. Právnické osoby v působnosti ÚSC. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 8, s. 10.

⁶¹ Současná úprava vlastnického práva je obsažena v §1012 až §1044 a §1158 až §1222 NOZ.

⁶² §27 odst.5 ÚzmRoz

⁶³ V souvislosti s předchozí úpravou tzv. obecných příspěvkových organizací se k majetkovým právům vyjadřoval v jednom ze svých rozhodnutí i nejvyšší soud (sp. zn. 20 Cdo 1218/98), který dovodil, že „*obecní příspěvková organizace není oprávněna věcněprávně nakládat s obecním nemovitým majetkem.*“

organizacím pouze hospodařit se svěřeným nebo z vlastní činnosti získaným majetkem⁶⁴. Tento výklad zastávalo především Ministerstvo financí, které svůj závěr opíralo o termín „majetek svěřený do správy“ aniž by své závěry podložilo jakoukoliv právní argumentací⁶⁵.

K závěru, že příspěvkové organizace nemohou vlastnit majetek, se vyjádřil například Baudyš, který svou argumentaci opírá o vůli zákonodárce: „Zákonodárce ji vyjádřil v §27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., kde hovoří o majetku zřizovatele předanému příspěvkové organizaci do správy (nikoli do vlastnictví), a v § 27 odst. 2 písm. f) zákona č. 250/2000 Sb., kde hovoří o tom, že svěřený majetek, včetně majetku získaného vlastní činností, tato organizace spravuje (nikoli vlastní).“⁶⁶

Ve shodném duchu se vyjádřila i Neumannová, která dovodila, že příspěvková organizace není subjektem vlastnického práva s ohledem na zákonnou nemožnost daňově odepisovat majetek. Zároveň uvádí, že úprava postavení příspěvkových organizací není jednoznačná a vyjadřuje požadavek na novelizaci.⁶⁷

Dále se k vlastnickému právu příspěvkových organizací zřizovaných územními samosprávnými celky vyjádřil Havlan, který v této souvislosti hovoří o „vlastnické nezpůsobilosti“, což znamená, že organizace nevlastní majetek, ale pouze hospodaří výlučně se svěřeným majetkem.⁶⁸ „Už z tohoto zákonného textu tak vcelku jasně vyplývá, že POÚSC žádný majetek nevlastní, ale jak majetek svěřený jí při zřízení, tak majetek, který získá později svou vlastní činností, „pouze“ spravuje. Kdyby totiž byl majetek získaný vlastní činností POÚSC v jejím vlastnictví, postrádalo by jakýkoli smysl vymezovat jí k němu ještě práva umožňující takový majetek spravovat.“⁶⁹

Do opačné názorové skupiny lze řadit například Pelikánovou, která argumentuje především tím, že způsobilost právnické osoby nabývat práva a povinnosti může být omezena jen zákonem, s tím, že existují rozdíly mezi státní příspěvkovou organizací a příspěvkovou organizací ÚSC⁷⁰. V důsledku nerozlišování mezi těmito organizacemi a snahám omezit jejich právní osobnost existovala určitá právní nejistota. Pelikánová dále uvádí, že „...právnická osoba bez vlastní majetkové sféry je pojmově nemyslitelná, představuje

⁶⁴ Srov. znění § 27 a 28 ÚzmRoz v účinnosti do 31.3.2009

⁶⁵ Blíže JANEČKOVÁ, Renata a Zdeněk ŠAFRÁNEK. Majetková práva obecních příspěvkových organizací. *Moderní obec*, 2002, č. 1, s. 9. nebo HAVLAN, Petr. Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek?. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 2, s. 12-13.

⁶⁶ BAUDYŠ, Petr. Ke způsobilosti příspěvkových organizací vlastnit majetek. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 7, s. 7.

⁶⁷ NEUMANNOVÁ, Hana. Vlastnické právo příspěvkových organizací. *Právní rádce*, 2003, č. 10, s. 73.

⁶⁸ Blíže HAVLAN, Petr. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv (základní otázky). *Právní rozhledy*. 2002, č. 1, s. 16.

⁶⁹ HAVLAN, Petr. Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek?. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 2, s. 13.

⁷⁰ PELIKÁNOVÁ, Irena a Robert PELIKÁN. K právnímu postavení příspěvkových organizací ÚSC. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 5, s. 7-10.

neživotnou fikci, jež je se zbytkem nově se konstituujícího demokratického právního řádu nekompatibilní.“⁷¹

K nedostatečné úpravě vlastnictví příspěvkových organizací, bez ohledu na konkrétní souvislosti jejich potřeb, se vyjádřil Lorenc, který uvedl: „Potřeba vlastnit majetek se však u příspěvkových organizací projevuje velmi naléhavě. Uvedený problém uspokojivě nevyřešíme tak, že se pokusíme vlastnictví majetku příspěvkové organizaci přiznat pouhým výkladem.“⁷²

Velkým zlomem pro tuto problematiku bylo přijetí novelizace ÚzmRoz zákonem č. 477/2008 Sb., jehož důvodová zpráva uvádí, že je potřeba dořešit otázku vlastnictví příspěvkové organizace zřízené ÚSC s poukazem, že dosavadní znění ÚzmRoz vyvolávalo nejednoznačný výklad o tom, zda příspěvkové organizace hospodaří pouze s majetkem zřizovatele, nebo zda mohou některý majetek i vlastnit. Hlavní přínos je, že ustanovení §27 odst. 5 ÚzmRoz nově stanoví taxativní výčet způsobů nabytí majetku do vlastnictví příspěvkové organizace. Zároveň však bylo připuštěno určité omezení v tom smyslu, že je třeba k převodu majetku souhlasu, resp. úkonu jejího zřizovatele. Novelizací s účinností k 1. 4. 2009 byla definitivně zakotvena vlastnická způsobilost územních příspěvkových organizací. Vlastnická způsobilost je však nadále omezena výčtem oprávnění uvedených ve zřizovací listině a nově i zněním §27 odst. 6 ÚzmRoz.

2.3.2 Nabývání majetku

Ačkoliv zákon č. 477/2008 Sb., přinesl do oblasti vlastnictví příspěvkových organizací významné změny v podobě založení této způsobilosti, stále nelze hovořit o tom, že by měla příspěvková organizace plnou vlastnickou způsobilost. Nejenom, že zákon stanoví, ve kterých případech, eventuálně jakou formou, pro výkon svých činností může organizace majetek nabývat⁷³, ale také umožňuje zřizovateli podmínit nabytí majetku do vlastnictví příspěvkové organizace jeho předchozím písemným souhlasem⁷⁴. V praxi se proto lze setkat s rozlišením, zda jde o účelové či neúčelové nabytí majetku. Zbývající případy nabývání majetku pak vychází z konstrukce, že nestanoví-li zákon jinak, nabývá příspěvková

⁷¹ PELIKÁNOVÁ, Irena a Robert PELIKÁN. Ještě k příspěvkovým organizacím ÚSC. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 10, s. 11.

⁷² LORENC, Jiří a Martina LORENCOVÁ. Příspěvková organizace a potřeby společnosti. *Epravo.cz* [online]. [cit. 2014-03-21]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/prispevkova-organizace-a-potreby-spolecnosti-22452.html>>.

⁷³ §27 odst. 5 ÚzmRoz

⁷⁴ §27 odst. 4 ÚzmRoz

organizace majetek pro svého zřizovatele, resp. do jeho vlastnictví. „Rozhodnutí o tom, zda bude příspěvková organizace hospodařit pouze s majetkem zřizovatele (slovy zákona se „svěřeným majetkem“), či bude moci některý majetek nabýt i do svého vlastnictví, bude na zřizovateli.“⁷⁵

Na základě zákonné konstrukce vyjádřené v §27 odst. 4 ÚzmRoz lze nabývání majetku příspěvkové organizace rozdělit do dvou základních skupin. V prvním případě bude zařízení nabývat majetek pro zřizovatele, resp. do jeho vlastnictví. V druhém případě pak půjde o nabývání majetku do vlastnictví organizace v souladu se zněním citovaného ustanovení, druhá část první věty.

2.3.2.1 Nabývání majetku pro zřizovatele

Výše uvedené pravidlo nabývání majetku primárně do vlastnictví zřizovatele, tedy příslušného ÚSC je dále posíleno tím, že pouze zřizovatel může rozhodnout, ve kterých případech právo nabýt vlastnictví k určitému předmětu, věci nebo finančním prostředkům přísluší jeho organizaci. Je třeba si také uvědomit, že obec nemá vůči svým zařízením pouze práva⁷⁶, ale za jejich funkci a činnosti nese odpovědnost⁷⁷, což vyplývá z napojení organizace na její rozpočet a z toho plynoucí nebezpečí. Proto je žádoucí, aby mohla danou oblast kontrolovat.

S ohledem na povinnost zřizovatele poskytovat příspěvkové organizaci příspěvek na provoz je na místě upozornit na situaci, kdy by organizace získala bezúplatně například nemovitost, která by po určité době vyžadovala rekonstrukci. Náklady na opravu nemovitosti by přitom mohly neúměrně zatížit rozpočet obce, čímž by bylo ohroženo financování, respektive zabezpečování dalších důležitých činností. Z hlediska praktického by nemuselo jít ani o rekonstrukci, ale v nejednom případě by postačovaly i běžné náklady na údržbu a provoz nemovitosti.

K omezení uvedených negativních důsledků zákon zřizovateli umožňuje, aby si určil, ve kterých případech je třeba předchozího souhlasu k nabytí majetku do jeho vlastnictví. Předchozí souhlas se poskytuje pouze pro jeden právní úkon. Je třeba také upozornit, že tento souhlas může být v souladu s §39b odst. 2 ÚzmRoz dodatečně odejmut, jestliže po jeho

⁷⁵ MADEROVÁ VOLTNEROVÁ, Karla a Petr TĚGL. *Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku 2011*. 2. vyd. Ostrava: ANAG, 2011, s. 39.

⁷⁶ Například omezení vlastnictví (§27 odst. 4 ÚzmRoz) nebo právo na kontrolu hospodaření (§27 odst. 9 ÚzmRoz).

⁷⁷ Odpovědnost za závazky svých zařízení nebo povinnost poskytovat příspěvek na provoz (§28 odst. 4 ÚzmRoz).

vydání vyjdou najevo podstatné skutečnosti, které nebyly známy v době rozhodování a měly by na výsledek rozhodnutí o udělení souhlasu zásadní vliv. Vyhrazení předchozího souhlasu k nabytí majetku do vlastnictví zřizovatele se dále oznamuje v Ústředním věstníku České republiky.

2.3.2.2 Nabývání majetku příspěvkovou organizací

Nabývání majetku do výlučného vlastnictví umožňuje příspěvkové organizaci ustanovení §27 odst. 5 ÚzmRoz. Jde pouze o takový majetek, který je potřebný k výkonu činnosti, pro niž byla organizace zřízena. Důvodová zpráva k zákonu č. 477/2008 Sb., k tomuto ustanovení uvádí, že „rozhodnutí, zda bude příspěvková organizace hospodařit pouze s majetkem zřizovatele (se svěřeným majetkem), či bude moci některý majetek nabýt do vlastnictví, bude na zřizovateli.“ Vlastnictví, resp. nabývání majetku do vlastnictví příspěvkové organizace je tedy ponecháno výlučně na vůli zřizovatele.

Dle ustanovení §27 odst. 5 ÚzmRoz lze do výlučného vlastnictví příspěvkové organizace nabývat bezúplatným převodem od svého zřizovatele, darem, děděním⁷⁸ anebo jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele.

V první fázi vzniku a fungování organizace bude nejčastějším a nejdůležitějším způsobem nabytí majetku *bezúplatný převod od zřizovatele*. ÚSC ve své podstatě o majetek nepřichází, protože pokud se takto nabytý majetek stane pro organizaci trvale nepotřebný, má povinnost nabídnout tento majetek zpět bezúplatně zřizovateli⁷⁹. Lze hovořit o tzv. pojistce zřizovatele, aby nepřišel o svůj majetek, který poskytl organizaci k zabezpečování základních potřeb. Pokud však zřizovatel nepřijme nabídku „zpětného“ převodu, která musí mít písemnou podobu, je příspěvková organizace oprávněna s písemným souhlasem zřizovatele tento majetek převést do vlastnictví jiné osoby. Rozhodnutí o bezúplatném převodu bude náležet především radě obce, protože to vyplývá z funkce zřizovatele. To však bude platit pouze u movitých věcí, protože o převodu nemovitostí rozhoduje výlučně zastupitelstvo.⁸⁰

Dalším způsobem nabytí majetku zařízení je *darování*. K platnosti úkonu darování je třeba předchozího souhlasu zřizovatele. Existuje však určitá výjimka, z hlediska které je třeba z praktického hlediska rozlišovat tzv. účelovost a neúčelovost daru. Blíže se dané problematice bude věnovat následující kapitola.

⁷⁸ Dědictkou způsobilostí příspěvkové organizace se zabýval Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 158/2007

⁷⁹ §27 odst. 6 ÚzmRoz

⁸⁰ §85 písm. a) ObecZ

Neméně významným, avšak v praxi zřídka kdy využívaným způsobem nabývání majetku je *dědění*, které vyžaduje předchozí souhlas zřizovatele. Již před novelizací prostřednictvím zákona č. 477/2008 Sb. se k dědění vyjadřoval Nejvyšší soud, který umožnil příspěvkovým organizacím nabývat majetek formou dědění⁸¹ a být tak i způsobilým účastníkem dědického řízení. V současnosti ÚzmRoz ukládá příspěvkové organizaci povinnost odmítnout dědictví, pokud nemá předchozí písemný souhlas svého zřizovatele.

Příspěvková organizace může majetek nabývat také *jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele*. Zde je nutné upozornit na výše uvedenou omezenou vlastnickou způsobilost ve smyslu dikce §27 odst. 4 ÚzmRoz, podle které příspěvková organizace nabývá majetek pro svého zřizovatele. Pokud by tedy zařízení chtělo na základě vlastní vůle a z vlastních finančních prostředků získat majetek, například formou běžného nákupu, bylo by nutné, aby to umožnil zřizovatel⁸². Možnost nabývání vlastního majetku je velmi důležitá v případech, kdy organizace zajišťuje určitý provoz. Například školní jídelna musí nakupovat zásoby, aby z nich mohla připravovat výsledné produkty, tedy obědy. Mezi majetek lze řadit nejenom nemovité a movité věci v podobě nezužitelných (individuálně určených), ale také zásoby, materiál, výrobky, peněžní hotovost, atd.⁸³ Z uvedeného kontextu vyplývá, že je nutné, aby organizace nabývala majetek i jinými způsoby než je bezúplatný převod, darování nebo dědění.

Z pohledu řádného fungování příspěvkové organizace je nutné, aby byla nadána vlastnickou způsobilostí. Zároveň je třeba myslet na účel, za kterým byla organizace zřízena. S ohledem na majetkovou provázanost zařízení se svým zřizovatelem, který je povinen poskytovat příspěvek na provoz, není vhodné, aby bylo zařízení majetkově neomezené. Dle ÚzmRoz bylo cílem úpravy vlastnické způsobilosti příspěvkových organizací určité omezení, které souvisí s oblastí a rozsahem poskytovaných služeb a činností. Zákonná úprava vlastnictví tedy cílí především k tomu, aby příspěvková organizace mohla vlastnit určité předměty nebo drobný majetek, který bude využíván k naplňování hlavní činnosti. Ostatně tento závěr lze dovodit i z důvodové zprávy k zákonu č. 477/2008 Sb.⁸⁴

⁸¹ Blíže rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 158/2007

⁸² Zřizovatel by měl upravit možnost nabývání majetku své příspěvkové organizace například formou nákupu ve zřizovací listině.

⁸³ Z hlediska účetního jde o aktiva krátkodobého charakteru (tzv. oběžná/krátkodobá aktiva)

⁸⁴ „Zřizovatel může rozhodnout, že některý svůj majetek převede bezúplatně do vlastnictví své příspěvkové organizace, pokud to bude pro plnění úkolů příspěvkové organizace vhodnější, a také o tom, jaký majetek může jeho příspěvková organizace nabýt do svého vlastnictví. Mělo by se jednat především o drobné předměty potřebné pro výkon činnosti příspěvkové organizace, a navrhované řešení by mělo zjednodušit pořizování takových předmětů.“

2.3.3 Problematika účelovosti a neúčelovosti darování

Jak bylo uvedeno výše, darování je jeden ze způsobů, kterým příspěvková organizace nabývá majetek. Darováním však může nabývat majetek i zřizovatel, a to jednak v případě, že je označen jako obdarovaný anebo prostřednictvím svých příspěvkových organizací v souladu se zněním § 27 odst. 4 ÚzmRoz. „Obecná konstrukce je tedy taková, že vlastníkem majetku se stává zásadně zřizovatel, a to i když konkrétní právní úkon, jímž se vlastnictví nabývá (např. smlouvou), činí samotná příspěvková organizace.“⁸⁵ Jde tedy o situace, kdy příspěvková organizace sice majetek nabývá, nikoli však do svého výlučného vlastnictví, ale do vlastnictví svého zřizovatele.

Nabytí daru do vlastnictví organizace je podmíněno předchozím souhlasem zřizovatele.⁸⁶ Udělení předchozího souhlasu blíže specifikuje § 39b ÚzmRoz, který stanoví, že se předchozí souhlas zřizovatele poskytuje vždy pouze pro jeden právní úkon a je jeho součástí. V praxi by měla daná situace probíhat tak, že si příspěvková organizace nejprve zažádá u příslušného orgánu obce, zda může přijmout dar a pokud je souhlas udělen, může být dar přijat. Ve skutečnosti zde vystupuje další „faktor“, se kterým zákon bohužel nepočítá. Jde o časovost (časovou prodlevu), která hraje určitou roli v úmyslu dárce darovat. Reálně si tedy lze představit situaci, kdy se místní cukrárna rozhodne na den dětí darovat mateřské školce ve své obci cukrářské výrobky. Protože se však v modelové situaci rada obce schází v pravidelných intervalech, přičemž je nejbližší termín schůze až týden po oslavách, je nepochybné, že souhlas nebude zajištěn včas. Důležité je, že sám zákon uvádí, že bez předchozího souhlasu je příslušný právní úkon neplatný.⁸⁷ Nabízí se proto otázka, zda je možné, aby mateřská škola mohla dar přijmout i bez požadovaného souhlasu.

Z pohledu rozdělení darů je nutné respektovat, zda jsou účelově či neúčelově určeny. Ustanovení §39b stanoví jistou výjimku pro udělení předchozího souhlasu v případech peněžitého daru účelově neurčeného. Zákon tady umožňuje poskytnout předchozí souhlas pro více právních úkonů. V praxi se lze proto setkat s případy, kdy zřizovatel udělí souhlas například ke všem neúčelovým peněžitým darům do určité výše (50.000,- Kč). Pojem účelovosti na sebe váže konkrétní záměr, motiv nebo podmínku kde, kdy eventuálně jak má být poskytnutý dar využit. Poskytne-li tedy fyzická osoba dar ve výši 2.000,- Kč na pořádání dětského dne v obci, je vyjádřena jeho účelovost a pořádající příspěvková organizace musí

⁸⁵ MADEROVÁ VOLTNEROVÁ, Karla a Petr TĚGL. *Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku 2011*. 2. vyd. Ostrava: ANAG, 2011, s. 39.

⁸⁶ §27 odst. 5 písm. b) tvoří výjimku z obecného pravidla nabývání majetku pro zřizovatele

⁸⁷ §39b ÚzmRoz

nejprve předem požádat zřizovatele o souhlas a následně nemůže tento dar využít jinak než v souvislosti s akcí pořádanou v konkrétní den. Pokud by takový peněžitý dar přijala bez předchozího souhlasu, bylo by darování neplatné. Neplatnost darování přináší organizaci určité riziko, protože zakládá bezdůvodné obohacení. Samotné vrácení peněžního daru není ničím zvláštním, nicméně v případě, že by dárce dar nárokoval zpět a finanční dar byl již spotřebován nebo byla hotovost například odcizena neznámou osobou, vzniká situace, která není pro příspěvkovou organizaci žádoucí.

S ohledem na uvedené se lze setkat se třemi variantami darování příspěvkové organizaci. První varianta spočívá v účelovém darování (individuálně určené věci nebo finanční částky), které předchází písemný souhlas rady obce. Každý jednotlivý dar musí rada schválit zvlášť. Druhá varianta je založena na neúčelovosti a to pouze finančního daru, kdy může zřizovatel předem stanovit souhlas pro vícero právních úkonů. Třetí varianta je pak založena na dikci §27 odst. 4 ÚzmRoz, který zakládá právní domněnku, že příspěvková organizace nabývá majetek pro svého zřizovatele. To znamená, že se majetek daruje prostřednictvím organizace zřizujícímu ÚSC. I v této poslední variantě je možné vyžadovat předchozí písemný souhlas zřizovatele, pokud tak stanoví v souvislosti s §27 odst. 4 ÚzmRoz. U darovací smlouvy je nezbytné, aby byl úmysl a účel dárce zřejmý, přičemž by mělo ze smlouvy vyplývat, kdo je obdarovaným.

Získání předchozího souhlasu příslušného orgánu obce k darování má i další negativní dopady. Osoba dárce si může rozmyslet darování dříve, než je udělen tento souhlas, například z důvodu složitosti a komplikovanosti administrativních úkonů. Tímto se dostáváme k podstatě problému, což je určitá časová prodleva mezi okamžikem, kdy dárce chce darovat a kdy darovat může. V praxi jsem se například setkal se situací, kdy se jedna velká instituce zbavovala vyřazené výpočetní techniky, kterou přislíbila darovat školským organizacím pod podmínkou okamžitého odvozu.⁸⁸ Dalším zajímavým případem bylo darování starších hraček mateřské škole s podmínkou okamžitého převzetí, jinak by skončily ve sběrně odpadu. S tímto problémem se lze v praxi setkat relativně často. Dárce vyjadřuje vůči organizaci dobrou vůli, která si vyžaduje bezprostřední reakci a nestojí o „nutné“ administrativní záležitosti, které často nechápe a ani nechce pochopit.

Abychom se vrátili k původní otázce, zda může mateřská škola přijmout dar v podobě cukrářských výrobků na pořádanou akci pro děti, přestože není schopna zajistit předem souhlas rady obce, mělo by z výše uvedeného textu vyplynout, že nemůže. Takto získaný dar,

⁸⁸ Pracovník školy jednoduše zajistil odvoz na svoje náklady, podepsal předávací protokol vč. darovací smlouvy a počítače uložil ve škole. Dle zákona však takový postup nebyl v pořádku a darování bylo neplatné.

resp. darovací smlouva by byla absolutně neplatná.⁸⁹ Nicméně se domnívám, že za splnění podmínek § 27 odst. 4 ÚzmRoz⁹⁰ by mohla mateřská škola dar přijmout do vlastnictví svého zřizovatele, tedy obce. Takto získaný dar by následně mohla mateřská škola použít i bez souhlasu rady, pokud by jí to umožňovala zřizovací listina, která by tento dar organizaci svěřila a také jí umožnila jeho spotřebu. K tomuto řešení se nabízí určitá alternativa v podobě uzavření darovací smlouvy přímo se zřizovatelem⁹¹. Zde však existuje riziko v tom, že aby měl ÚSC povinnost převést dar na konkrétní příspěvkovou organizaci musí zde být vyjádřen i její účel ve smyslu § 19 odst. 2 písm. b) ÚzmRoz. V opačném případě se může stát, že si darované prostředky ponechá zřizovatel. Také musím dodat, že uvedenou alternativu lze aplikovat pouze v případě finančních prostředků.

Na závěr lze doplnit, že je vhodné, aby zřizovací listiny příspěvkových organizací obsahovaly zmocnění, které jim umožňuje přijímat dary určené k přímé spotřebě, jako jsou například potraviny. Dané ustanovení zcela jistě nebude působit proti smyslu omezení nabývání majetku organizace formou předběžných souhlasů, které často znemožňují, aby zařízení získalo určitý využitelný majetek z hlediska časově vázané nebo omezené nabídky daru.

⁸⁹ Shodný názor vyjadřuje například HAVLAN, Petr *teorii a praxi*. Praha: Linde Praha, a.s., 2013, s. 43.

⁹⁰ Pokud by zřizovatel nevyžadoval předchozí souhlas.

⁹¹ Srov. například vyjádření MF čj.: 12/75 432/2009 – 124 „Pokud by dárcce chtěl darovat nějakou věc zřizovateli, může uzavřít darovací smlouvu přímo s ním.“

3. Srovnání příspěvkové organizace a organizační složky územního samosprávného celku dle zákona č. 250/2000 Sb.

Příspěvkové organizace a organizační složky ÚSC můžeme označit jako určité nástroje, které slouží společnému zájmu, tedy naplňování veřejně prospěšných činností. Oba instituty mají mnoho společných rysů, avšak některé znaky jsou odlišné, což se ve svém důsledku promítá v jejich řízení a fungování. Cílem této kapitoly bude především upozornit na nejdůležitější rozdíly mezi oběma instituty a srovnat je z pohledu ÚzmRoz.

3.1 Základní charakteristika organizační složky

Organizační složky lze dělit na dvě základní skupiny. Do první patří tzv. státní organizační složky, které zřizují jiné organizační složky státu⁹² nebo vznikají přímo na základě zákona, který vymezí oblast činnosti složky.⁹³ Do druhé skupiny lze řadit organizační složky, které zřizují svým rozhodnutím ÚSC. Státní i územní organizační složky působí stejně jako státní a územní příspěvkové organizace v mnoha oblastech od veřejné správy, zdravotnictví, vědy a výzkumu, kultury, vzdělání až po pečovatelské služby, zdravotnictví nebo poskytování sociálních služeb.

Obec zřizuje organizační složku na základě ustanovení §35a ObecZ, a to konkrétně zastupitelstvo obce v rámci své samostatné působnosti. „Zastupitelstvu obce je takto např. vyhrazeno vydávání obecně závazných vyhlášek obce, rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování rozpočtu, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek, rozhodování o založení nebo rušení právnických osob“⁹⁴ Možnost zřídit organizační složku blíže specifikuje ustanovení §23 odst. 1 písm. a) ÚzmRoz. Obdobně jako u zřizování příspěvkových organizací jde o výlučnou pravomoc⁹⁵ zastupitelstva, které schvaluje také zřizovací listinu obsahující obligatorní náležitosti.

Hlavní charakteristika organizační složky spočívá ve skutečnosti, že nemá právní osobnost, což se prakticky projevuje v tom, že je oproti příspěvkové organizaci mnohem úžeji spjata se svým zřizovatelem a to na bázi ekonomické a personální. Z uvedeného kontextu

⁹² Zpravidla jde o rozhodnutí ve formě opatření příslušného ústředního orgánu. Například Ministerstvo zemědělství zřizuje Národní zemědělské muzeum dle § 54 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁹³ Například katastrální úřady jsou zřízeny a vymezeny zákonem č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech.

⁹⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 157.

⁹⁵ §84 odst. 2 písm. d) ObecZ

vyplývá, že zařízení nemá vlastní vůli, kterou by vyjadřovalo prostřednictvím svých zástupců nebo statutárního orgánu.

3.2 Úprava organizační složky obce dle zákona č. 250/2000 Sb.

Rozdíl mezi příspěvkovou organizací a organizační složkou ÚSC spočívá především v právní osobnosti zařízení, majetkové charakteristice a povinných náležitostech zřizovacích listin.

Zásadním rozdílem je, že se organizační složka podle §24 odst. 1 ÚzmRoz zřizuje pouze pro takové činnosti, které ze své povahy nevyžadují velký počet zaměstnanců, nepotřebují složité a rozsáhlé technické vybavení, nevyžadují vnitřní členění a nepředpokládá se, že by bylo potřeba vstupovat do složitých ekonomických nebo právních vztahů. Tyto „premisy“ mají za následek, že zákon nepřiznává organizační složce právní osobnost. Právě neexistence právní osobnosti se následně promítá do způsobu hospodaření zařízení ve vazbě na nemožnost nabývat či vlastnit majetek a do personálních otázek. „...jednání organizační složky je právně vždy jednáním dané obce (kraje), které obci (kraji jako právnické osobě zakládá (mění, ruší) majetková práva a povinnosti. V této souvislosti je rovněž nasnadě, že organizační složka nemůže mít vlastní majetek.“⁹⁶ Skutečnost, že organizační složka nemá vlastnickou způsobilost, neznamená automaticky, že nemůže vystupovat v majetkových vztazích. Jednak má právo v souladu se zřizovací listinou hospodařit (řádné využívání pro účely, pro něž byla zřízena) se svěřeným majetkem a také s ním disponovat, ale pouze v rámci zákonných omezení obsažených v obecním zřízení.⁹⁷ Organizační složka tak může prodat určitý majetek, ale její jednání se posuzuje jako by jednal samotný zřizovatel (obec). U příspěvkových organizací slouží namísto omezení nakládání s majetkem institut předběžného souhlasu.

Organizační složka na rozdíl od příspěvkové organizace hospodáří jménem svého zřizovatele a není účetní jednotkou. Jak bylo uvedeno výše, organizační složka je mnohem blíže majetkově provázána se svým zřizovatelem. „Územní samosprávný celek má ve svém rozpočtu obsaženy veškeré příjmy a výdaje svých organizačních složek, jejich rozpočet je součástí

⁹⁶

a.s., 2013, s. 31.

⁹⁷ Srov. §39a §41 ObecZ – velmi zajímavou oblastí jsou tzv. osvědčující doložky, které bývají většinou vtěleny do textu právního dokumentu (např. nájemní či kupní smlouvy) a které dokládají, že jsou splněny všechny zákonné podmínky, od schválení záměru, jeho vyvěšení na úřední desce až po schválení uzavření konkrétního právního vztahu pod podmínkou absolutní neplatnosti.

rozpočtu zřizovatele.⁹⁸ Zatímco příspěvková organizace hospodaří s vlastním nebo svěřeným majetkem samostatně a pod vlastním identifikačním číslem, organizační složka sice má vlastní rozpočet, ale ten je součástí rozpočtu jejího zřizovatele. Příspěvková organizace není napojena na rozpočet zřizovatele přímo, ale nepřímo prostřednictvím příspěvků na provoz hlavní činnosti. S ohledem na dikci §25 odst. 3 ÚzmRoz může organizační složka disponovat pouze takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou a pravidelnou činností.

Dalším podstatným rozdílem mezi těmito typy zařízení je nemožnost definování doplňkové činnosti u organizační složky. Příspěvková organizace může na základě doplňkové činnosti tvořit určitý zisk, což ve své podstatě, v podobě vícezdrojového financování, zvyšuje efektivitu a užitečnost zařízení. Případný zisk může být u příspěvkové organizace použit pouze k financování hlavní činnosti, v jehož důsledku se ulevuje především zřizovateli, který může snížit povinný příspěvek na provoz hlavní činnosti nebo nařídit odvody do svého rozpočtu. Naopak, vytvoří-li organizační složka zisk (například na základě pověření výběru poplatků za některé své činnosti), není jí umožněno tyto příjmy použít na své náklady. Ustanovení §25 odst. 7 ÚzmRoz stanoví povinnost převést rozpočtové příjmy na účet zřizovatele.

Stejně jako u příspěvkové organizace tak i u organizačních složek stojí v čele vedoucí jmenovaný radou obce.⁹⁹ Pokud obec přenesla právo disponovat s peněžními prostředky, pak vedoucí odpovídá za hospodaření, vedení pokladny a úplnost podkladů pro účetní záznamy zřizovatele. Organizační složka dále nemůže být subjektem pracovněprávních poměrů. Pokud jsou zde zařazeni pracovníci, jde o zaměstnance zřizovatele. Naproti tomu příspěvková organizace má vlastní zaměstnance nebo může pracovní činnosti zabezpečovat mimopracovními poměry.

Závěrem lze shrnout, že nejdůležitější odlišnosti mezi organizační složkou a příspěvkovou organizací ÚSC spočívá v nepřiznání právní osobnosti složce. Na tuto skutečnost navazuje vlastnická nezpůsobilost, která se odráží ve velmi úzkých majetkových vazbách na zřizovatele. Přestože jsou organizační složce přiděleny určité finanční prostředky formou provozních záloh¹⁰⁰, nemůže vytvářet zisk, který by pak použila na úhradu vlastních výdajů. Přebytek nebo činností získané příjmy je povinna převést do rozpočtu zřizovatele. Absence právní osobnosti je promítnuta i do jednání složky, přičemž veškeré právní úkony se považují za úkony samotného zřizovatele. Pokusíme-li se organizační složku obce zařadit,

⁹⁸ MERLÍČKOVÁ RŮŽIČKOVÁ, Růžena. *Neziskové organizace: vznik - účetnictví - daně*. 11. vyd. Olomouc: ANAG, 2011, s. 26.

⁹⁹ Dle §102 odst. 2 písm. b) ObecZ.

¹⁰⁰ Zálohy se poskytují v hotovosti nebo zřízením běžného účtu s určitými limity u banky.

dojdeme k závěru, že stojí na pomezí relativně samostatné příspěvkové organizace, které zákon přiznává právní osobnost a samotného orgánu ÚSC.

3.3 Úvahy de lege ferenda

Z povahy jednání vedoucího organizační složky vyplývá, že pouze jemu náleží nejširší jednatelské oprávnění. Pokud jsou zde činní i jiní pracovníci, mohou za zařízení jednat pouze za předkladu, že je tak stanoveno ve zřizovatelské listině. Tito zaměstnanci budou v praxi oprávněni pouze k určitým právním úkonům spojeným s výkonem jejich úkolů nebo pracovního zařazení. Zákonná úprava ale neřeší problematiku možnosti přenesení jednání vedoucího organizační složky na zaměstnance působícího v této složce.

V praxi by bylo možné dovodit, pokud by to umožňovala zřizovací listina, pověření k určitým jednatelským oprávněním pouze u osob, které budou označeny v listině. Tato pověření, resp. přenesení možnosti jednat za zařízení budou vhodná především v konkrétních situacích, kdy bude dané rozhodnutí spadat pod vymezený rozsah kompetencí zaměstnance, založeném na jeho odborných předpokladech. Podle mého názoru by však mělo být vedoucímu složky, na základě vlastní vůle, umožněno přenesení části svých jednatelských oprávnění za zařízení na konkrétního pracovníka (zaměstnance zřizovatele) působícího v téže složce, a to s ohledem na jeho odborné zaměření. Vedoucí by tak nemusel rozhodovat o všech věcech týkající se například běžného chodu zařízení nebo by mohl pro určitou situaci pověřit konkrétní osobu. Odpovědnost za jednání pověřené osoby by v souladu s §25 odst. 4 ÚzmRoz nesl vedoucí, který může být kdykoliv odvolán radou obce.¹⁰¹ Podle současné úpravy je možné pověřit pracovníka pouze na základě výslovného zmocnění uvedeného ve zřizovací listině. Pro budoucí úpravu by bylo vhodné možnost delegace části pravomocí na podřízené pracovníky upravit přímo v ÚzmRoz.

¹⁰¹ §102 odst. 2 písm. b) ObecZ

4. Organizace zakládané ÚSC

Zákon o rozpočtových pravidlech umožňuje obcím zakládat dva základní typy právnických osob. První typ tvoří obchodní společnosti, kterým bude věnována převážná část této kapitoly. Do druhé skupiny patří nově ústavy. Úprava ústavů příchodem soukromoprávní rekodifikace v podobě přijetí NOZ a ZOK nahradila obecně prospěšné společnosti, které již není možné od 1. 1. 2014 nově zakládat.

Cílem ani smyslem této kapitoly není rozebírat úpravu a fungování obchodních společností, ale vymezit tyto společnosti z hlediska ÚSC a upozornit na nejvýznamnější odlišnosti z hlediska ObecZ a ÚzmRoz.

4.1 Obchodní společnosti

Vedle příspěvkové organizace jako jedné z forem právnických osob územních samosprávních celků se lze v praxi nejčastěji setkat s obchodními společnostmi obcí a krajů, jejichž význam se postupem času zvětšuje. Zakládání obchodních společností umožňuje stejně jako zřízení příspěvkových organizací ustanovení § 35a ObecZ. Dále je tato možnost konkretizována a omezena v § 23 odst. 1 písm. c) ÚzmRoz, a to na založení akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným. V minulosti byla řešena otázka, zda je možné samostatně¹⁰² zakládat i jiné obchodní společnosti v souladu s § 56 odst. 1 ObchZ jako jsou například veřejná obchodní společnost nebo komanditní společnost.¹⁰³ V této souvislosti se došlo k závěru, že veřejně prospěšným účelům vyhovují pouze kapitálové společnosti v tom smyslu, protože je lze založit za ideálním účelem¹⁰⁴ (tzn., že jejich primárním úkolem nemusí být vždy tvorba zisku). „Účelem založení obchodní společnosti by nemělo být dosažení zisku z její činnosti, ale obec zakládá obchodní společnost z důvodu plnění úkolů obce, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností.“¹⁰⁵ U těchto společností současně platí, že společník resp. společníci (tzn. zakládající ÚSC)

¹⁰² V souladu s důvodovou zprávou k ÚzmRoz – „...Nic nebrání tomu, aby územní samosprávný celek byl takovým spoluzakladatelem všech právně přípustných forem obchodních společností. Pokud ale je on sám jediným zakladatelem a tedy také jediným vlastníkem, může jít jen o akciovou společnost nebo společnost a s ručením omezeným“ a v § 84 odst. 2 písm. e) ObecZ může obec být buď spoluzakladatelem osobních společností, nebo do těchto společností následně vstupovat.

¹⁰³ Blíže například HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 220.

¹⁰⁴ Srov. § 2 ZOK – *Osobní společnost může být založena jen za podnikatelským účelem nebo za účelem vlastní správy*.

¹⁰⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. s. 51.

neručí za závazky společnosti, resp. pouze do výše nesplaceného základního kapitálu, což je určitá výhoda oproti osobním společnostem.

Ačkoliv se činnost a fungování, potažmo organizace obchodních korporací řídí úpravou ObchZ nebo ZOK¹⁰⁶ je třeba uvědomovat si určité rozdílnosti s ohledem na účast ÚSC, které spočívají v charakteru majetkové účasti. „Hlavní specifikum je v tom, že územní samosprávný celek (je jedno jestli obec nebo kraj) vkládá do těchto společností část svého (veřejného) majetku a financí, se kterými hospodáří.“¹⁰⁷ V tomto významu je proto nezbytné soukromoprávní společnost, přestože je ekonomicky na rozdíl od příspěvkových organizací oddělena, stále považovat za veřejný majetek. Obchodní korporace tedy i přes svou ekonomickou autonomii podléhají veřejné kontrole.

4.1.1 Legislativní proces založení

O založení, zrušení nebo účasti¹⁰⁸ na akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným rozhoduje výlučně zastupitelstvo v souladu s § 84 odst. 2 písm. e) ObecZ. Zastupitelstvo rozhoduje o zakladatelských listinách, společenských smlouvách a stanovách nadpoloviční většinou všech svých členů. Schválené obchodní korporace nevznikají dnem, který je určen zastupitelstvem, jako je tomu například u příspěvkových organizací, ale až ke dni zápisu do obchodního rejstříku¹⁰⁹. Zakladatelské dokumenty musejí mít formu veřejné listiny (notářského zápisu). Zastupitelstvo dále rozhoduje o výši základního kapitálu a o způsobu jejího splacení, tzn. zda bude splacen peněžitou či nepeněžitou formou. ZOK přinesl u nepeněžitých vkladů určité zjednodušení, protože se již nevyžaduje jmenování znalce k ocenění nepeněžitého vkladu soudem. U akciových společností je třeba u akcií stanovit jejich počet, jmenovitou hodnotu, podobu a formu. Mezi zásadní pravomoci v rámci prvotní fáze zakládání obchodních společností dále náleží zřízení nejdůležitějších orgánů korporací a jmenování jejich členů.

Zastupitelstvo ÚSC fakticky plní úkoly ustavující valné hromady jako jediného zakladatele, resp. společníka¹¹⁰, protože jí náleží nejdůležitější pravomoci na úrovni rozhodnutí o založení obchodní společnosti, schválení základních dokumentů a ustanovení

¹⁰⁶ Obchodní společnosti založené před datem 1.1.2014 mají v souvislosti s § 777 odst. 5 v rámci přechodných ustanovení ZOK možnost do dvou let podřídit svůj režim plně pod úpravu ZOK.

¹⁰⁷ NETOLICKÝ, Martin. Obchodní tajemství nebo veřejná informace o společnosti založené obcí?. In: *Deník veřejné správy* [online]. Triada, spol. s r. o., 2008-05-12 [cit. 2014-04-04]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6318204>>.

¹⁰⁸ Územním samosprávným celkům je umožněno vstupovat i do již existujících společností.

¹⁰⁹ §126 odst. 1 NOZ

¹¹⁰ § 11 – 14 ZOK

nejdůležitějších orgánů korporace¹¹¹. Vedle zastupitelstva na procesu založení korporací participuje i rada, která má své nezastupitelné postavení z hlediska přípravy. V praxi se obchodní společnosti nezakládají zcela náhodně na základě pouhého rozhodovacího aktu. Založení korporace obvykle předchází projednání a schválení radou, která potřebnost a konkrétní podobu právnické osoby analyzuje a následně hodnotí. Činnost rady spočívá v dlouhodobých přípravných jednáních, která jsou podkladem pro rozhodnutí zastupitelstva. V případě, že by rada obce rozhodla o založení konkrétní obchodní společnosti, bylo by toto rozhodnutí považováno za absolutně neplatné,¹¹² protože to náleží v souladu s obecním zřízením výlučně zastupitelstvu obce.

4.1.2 Zvláštnosti s.r.o.

Obecná úprava společnosti s ručením omezeným obsažená v ObchZ, resp. ZOK je částečně modifikována úpravou ObecZ, která spočívá v charakteru vztahu mezi společností a jejím zakladatelem. S ohledem na účast ÚSC v obchodních společnostech je nutné rozlišovat případy, kdy je obec jediný zakladatel (společník/akcionář) nebo se na obchodní společnosti podílí svou majetkovou účastí. Pokud je obec jediným společníkem, vykonává funkce nejvyššího orgánu společnosti, tedy valné hromady, rada obce. Na jednání rady se použije úprava dle ObecZ. Pokud se v obci rada nevolí, přechází v souladu s § 99 odst. 3 a § 102 odst. 4 ObecZ funkce rozhodování ve věcech obce jako jediného společníka na zastupitelstvo územního celku. Myslím si, že zákon správně reaguje na situaci, kdy by neomezení pravomoci starosty v menších obcích ve svém důsledku vedlo ke koncentraci veškeré moci do rukou jediné osoby. Role starosty ve věcech obchodní společnosti tím však není zcela vyčerpána, protože mu náleží pravomoc podepisovat listiny, které se týkají role obce v obchodních společnostech v souladu se zastupováním obce navenek dle § 103 ObecZ.

Statutární orgán společnosti s ručením omezeným tvoří jednatel, jednatele nebo nově kolektivní orgán jednatelů.¹¹³ Působnost jmenování a odvolání jednatele náleží valné hromadě, resp. radě pokud je obec jediným společníkem. Pokud jde o ustavující valnou hromadu, jednatele jmenuje zastupitelstvo obce. Návrh na zápis společnosti do obchodního rejstříku podávají v souladu s § 46 odst. 2 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, všichni jednatele.

¹¹¹ Blíže např.: POSPÍŠIL, Petr. Akciové společnosti zakládáné územními samosprávnými celky. *Právní rádce*, 2009, č. 1, s. 23-29.

¹¹² Srov. § 41 odst. 2 ObecZ

¹¹³ § 194 odst. 2 ZOK

Od 1. 1. 2014 došlo u společností s ručením omezeným k podstatnému snížení výše základního kapitálu z 200.000 Kč na 1 Kč. Z praktického hlediska (ekonomické možnosti) však tuto změnu nelze z pohledu obcí označit za významnou.

Z hlediska majetkové účasti obce na obchodní společnosti je stále třeba myslet v souladu se zněním § 38 ObecZ na povinnost účelného či hospodárného využívání majetku. S ohledem na skutečnost, že ÚSC vkládá svůj majetek do obchodní společnosti, má tak stále povinnost zabezpečit jeho zachování s čímž je spojeno nejenom právo, ale také i povinnost kontrolovat fungování vlastní obchodní společnosti. Proto je zastupitelstvu svěřena i pravomoc týkající se navrhování zástupců do ostatních orgánů společnosti, včetně navrhování jejich odvolání, a to bez ohledu na velikost podílu obce v obchodní korporaci.¹¹⁴ „Územní samosprávné celky budou vždy disponovat oprávněním personálně obsazovat řídicí a dozorčí orgány obchodních společností, jichž jsou jediným společníkem.“¹¹⁵

Jako významnou odlišnost od příspěvkových organizací lze označit možnost nabývání majetku. Obchodní společnosti nabývají majetek do svého výlučného vlastnictví bez ohledu na předchozí souhlas ÚSC jako je tomu u příspěvkových organizací. Tato skutečnost souvisí s tím, že obchodní společnosti jako samostatné právnické osoby netvoří součást rozpočtu svého zakladatele. Tato skutečnost však nebrání tomu, aby příjmy získané hospodářskou činností společnosti tvořily součást rozpočtu obce. Nicméně obchodní společnost nemá nárok na dofinancování své činnosti.

Dozorčí rada se u společnosti s ručením omezeným zřizuje pouze tehdy, stanoví-li to zakládací dokument. Její hlavní účel spočívá v kontrolních činnostech jednatelů, v možnosti nahlížení do účetních knih a jiných dokladů a podávání zpráv valné hromadě, resp. radě, pokud je obec jediným společníkem. Další kontrolní činnosti vykonává kontrolní výbor zastupitelstva. Zde je nutné upozornit, že nejde o orgán ÚSC, ale o orgán zastupitelstva obce, kterému je odpovědný. Kontrolní výbor na základě obecního zřízení kontroluje plnění usnesení rady a současně i nepřímou aktivitu obchodní společnosti. Nelze se tedy ztotožnit s názorem, že kontrolní výbor nemá možnost a ani nesmí kontrolovat činnost obchodních společností, na nichž má obec majetkovou účast.¹¹⁶ Zastupitelstvo je v souladu s § 84 odst. 2 písm. g) ObecZ oprávněno pouze navrhnout členy dozorčí rady. Samotné schválení a jmenování členů však náleží pouze valné hromadě, resp. radě obce.

¹¹⁴ Shodně např.: NETOLICKÝ, Martin a Lukáš POTĚŠIL. Delegování zástupců obce do orgánů obchodních společností. *Moderní obec*, 2008, č. 3, s. 42.

¹¹⁵ TĚŽKÝ, Václav a Petr POSPÍŠIL. Zástupce obce či kraje v dozorčím orgánu obchodní společnosti. *Právní rádce*, 2012, č. 5, s. 42-45.

¹¹⁶ Blíže např.: NETOLICKÝ, Martin. Co všechno může a nemůže kontrolní výbor zastupitelstva obce?. *Moderní obec*, 2008, č. 6, s. 52.

Domnívám se, že cílem zmiňovaného ustanovení § 84 odst. 2 písm. g) obecního zřízení je zakotvení zvláštního postavení zastupitelstva obce jako institutu, který představuje vůli většiny občanů, jejichž zájmy by mělo zastupovat ve smyslu účasti na rozhodování a kontrolování obchodních společností, na nichž se obec podílí. Zasedání zastupitelstva, která jsou na rozdíl od zasedání rady veřejná, tzn. že se jich může účastnit každý občan, přičemž má právo vznášet dotazy a připomínky a ovlivnit tak nepřímo dění v obchodních společnostech. Zvláštní postavení zastupitelstva podtrhuje i samotná Ústava ČR v čl. 101 odst. 1, kde stanovuje, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Funkce zastupitelstva obce má tedy vedle funkce rady své nezastupitelné místo.

Příkladem dobře fungující společnosti s ručením omezeným může být firma EKO UNIMED s.r.o. (skládky Medlov), jejíž společníci jsou obec Medlov a město Uničov. Společnost zabezpečuje záležitosti komunálního odpadu a nakládání s nebezpečnými odpady, čímž jsou realizovány veřejně prospěšné činnosti v oblasti odpadového hospodářství a současně lze hovořit o účelném nakládání s majetkem dotčených obcí (s ohledem na ekonomické aktivity společnosti a její kladné hospodářské výsledky). Příjmy ze skládky tvoří významnou příjmovou položku v rozpočtu obce Medlov, která má možnost následně financovat opravu místních komunikací, údržbu veřejných prostranství nebo rekonstrukci nemovitostí v majetku obce.

4.1.3 Zvláštnosti a.s.

U akciových společností platí obdobné vazby mezi zakladatelem a společností jako jsou uvedeny výše. Fungování akciových společností je dotčeno úpravou obsaženou v ObecZ, která obsahuje určitá specifika vedle úpravy dle ObchZ nebo ZOK u nově založených společností, tedy po 1. 1. 2014.

Nově bylo upuštěno od zapisování akcií prostřednictvím veřejné nabídky. Minimální výše základního kapitálu akciové společnosti je 2.000.000 Kč nebo 80.000 EUR.

Statutární orgán tvoří v rámci dualistické koncepce představenstvo nebo v rámci monistického systému statutární ředitel.¹¹⁷ Pokud jde o akciovou společnost, kde je obec jediným akcionářem, předpokládá se určitá bližší spolupráce mezi statutárním orgánem a radou, která vykonává funkce valné hromady. „Aby rada kraje vůbec mohla v působnosti valné hromady projednávat záležitosti týkající se obchodní společnosti, je nutné, aby jí

¹¹⁷ § 435 a.násl. ZOK vs. § 456 ZOK

společnost připravila potřebné materiály.¹¹⁸ Představenstvo připravuje podklady záležitostí, které bude projednávat rada obce.

Novinkou je, že od 1. 1. 2014 může mít dozorčí rada v souladu s §448 odst. 1 ZOK pouze jednoho člena. „Autoři předlohy zákona o obchodních korporacích se netajili nelibostí k povinné participaci, jako i všemu, co do české úpravy proniklo z německého práva. Ohlásili nové anglo-americké pořádky a povinnou participaci z českého práva vypustili.“¹¹⁹ Upouští se tak od systému poměrného zastoupení v kontrolním orgánu, kdy jednu třetinu členů mohli tvořit zaměstnanci.¹²⁰

Z praktického hlediska je pro orgány obce vhodné, aby příslušné jednací řády obsahovaly například povinnost delegovaného zástupce na valnou hromadu společnosti informovat radu obce o průběhu jednání nebo povinnost zpřístupnit zápis ze zasedání valné hromady.¹²¹ Lze mluvit o tzv. organizačních pokynech, které obsahují pravidla pro konkrétní jednání a blíže zpřesňují či zakotvují povinnosti jinak obsažené v ObchZ nebo ZOK.

Příkladem akciových společností ÚSC jsou nejčastěji nemocnice, které jsou z důvodu finanční náročnosti zakládány zpravidla kraji v souladu s § 14 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích. Základní územní celky zakládají akciové společnosti v souvislosti se zajišťováním dopravních potřeb svých občanů. Například město Olomouc je jediným akcionářem Dopravního podniku města Olomouce, a.s.

4.1.4 Problematika personálních vazeb mezi obchodní společností a územním samosprávným celkem

Po založení obchodní společnosti s jediným zakladatelem může vzniknout problém, kdo volí, resp. na čí vůli závisí zvolení členů statutárního orgánu a dozorčí rady. Komu tedy po založení společnosti náleží tyto členy odvolat a jmenovat nové?

ZOK stanoví, že volit a odvolávat jednatele či členy představenstva přísluší valné hromadě. S ohledem na znění § 102 odst. 2 písm. c) ObchZ rozhoduje rada ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti. Zároveň je však stanoveno, že má

¹¹⁸ POSPÍŠIL, Petr. Akciové společnosti zakládáné územními samosprávnými celky. *Právní rádce*, 2009, č. 1, s. 23-29.

¹¹⁹ ČECH, Petr. Co ještě (ne)víme o nové úpravě dozorčí rady a představenstva?. *Economia, a.s.: Právní rádce* [online]. 2011-11-26. [cit. 2014-04-07]. Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-61325120-co-jeste-ne-vime-o-nove-uprave-dozorci-rady-a-predstavenstva>>.

¹²⁰ V souladu s § 200 odst. 1 ObchZ

¹²¹ BÝMA, Miroslav. Zakládání obchodních společností. *Moderní obec*, 2008, č. 3, s. 46.

zastupitelstvo v souladu s § 84 odst. 2 písm. g) ObecZ právo navrhopvat zástupce obce do ostatních obchodních společností a navrhopvat jejich odvolání.

Jako nespornou lze označit situaci v okamžiku založení obchodní společnosti, kdy jmenování členů statutárního orgánu i dozorčí rady náleží výlučně zastupitelstvu obce, neboť plní funkce ustavující valné hromady. Po prvotním ustanovení členů volených orgánů je třeba označit tyto osoby jako pouhé „zástupce“ obce, vyjadřující její vůli. Ve svém důsledku se tím nijak nezasahuje do pravomoci rady, která může tyto osoby odvolat a jmenovat jiné. Existuje zde však jisté omezení, a to povinnost zabývat se návrhem zastupitelstva. Vzniká tím určitá pojistka nebo kontrolní mechanismus, kdy radě není dána absolutní moc jmenovat a odvolávat libovolně členy orgánů obchodní společnosti. Rada sice není vázána návrhem zastupitelstva, nicméně je omezena v tom smyslu, že nemůže daný návrh ignorovat. Ve výsledku to znamená, že zastupitelstvo může nepřímo ovlivňovat personální obsazení nejdůležitějších orgánů v obchodních společnostech.

Současná právní úprava personálních vztahů mezi obcí a obchodními společnostmi není příliš přehledná, proto se domnívám, že by bylo *de lege ferenda* vhodné podrobněji upravit zákonnou úpravu personálního obsazování společností a zpřehlednit tak postavení orgánů obce. Jako možné řešení se jeví změna ustanovení § 84 odst. 2 písm. g) ObecZ, která by zastupitelstvu obce umožňovala přímo jmenovat a odvolávat členy orgánů obchodních společností.

Další otázka vzniká, co se stane, když delegovaný zástupce jedná v rozporu se zájmy či pokyny obce. Bude mít jednání takového člena právní závaznost?

Obecní zřízení se k osobě zástupce obce výslovně nevyjadřuje. Z povahy věci by ale měla být delegována osoba, která bude jednat v zájmu obce nebo u ní existuje alespoň určitá záruka, že nebude jednat v její neprospěch. V podstatě nic nebrání tomu, aby šlo o člena zastupitelstva, zaměstnance ÚSC nebo 3. osobu, mimo organizační a funkční strukturu obce. Ostatně shodný názor zastává i Vedral v komentáři k zákonu o obcích.¹²²

Zástupce obce na jednání orgánů obchodní společnosti nevyjadřuje vlastní vůli, ale vůli či postoj ÚSC. „Pokud zastupitelstvo obce v rámci své působnosti o daných věcech stanoveným způsobem nerozhodne, jsou právní úkony, které osoby, jež se jednání orgánů uvedených obchodních společností zúčastní provedou, neplatné a k předmětným jednáním orgánů těchto obchodních společností se přihlíží, jako by se jich zástupce obce nezúčastnil.“¹²³ V případě, že delegovaná osoba překročí svou pravomoc, nemůže na sebe

¹²² Srov. VEDRAL, Josef.

. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 474.

¹²³ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009, s. 312.

dané jednání vázat právní účinky a jako takové bude neplatné. Prakticky by se tedy k takovému excesu nemělo přihlížet. K nedostatku nebo překročení pravomoci jednat se nabízí možnost dodatečné konvalidace. Podle mého názoru však nelze zpětně ovlivňovat platnost jednání a na zástupce obce je třeba pohlížet jako by žádnou vůli neprojevil.

4.2 Ústavy (obecně prospěšné společnosti)

Vedle obchodních společností mohou obce v souladu s § 23 odst. 1 písm. d) ÚzmRoz zakládat ústavy, jejichž úpravu nově obsahuje NOZ. Do nabytí účinnosti nového občanského zákoníku ke dni 1. 1. 2014 mohly ÚSC zakládat obecně prospěšné společnosti¹²⁴ podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, jehož platnost byla NOZ derogována. Obecně prospěšné společnosti založené před datem 1. 1. 2014 se budou i nadále řídit původními předpisy¹²⁵ nebo mohou změnit svou právní formu na ústavy, nadace nebo nadační fondy. Principiálně byly tyto společnosti zakládány v oblastech poskytování sociálních služeb ve formě sociálních ústavů, domovů důchodců nebo v oblasti zdravotnictví ve formě léčeben, etc. „Obecně prospěšná společnost je právnickou osobou, je založena za účelem poskytování obecně prospěšných služeb za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek, přičemž platí, že její výsledek hospodaření nesmí být použit v prospěch ani zakladatelů, ani zaměstnanců obecně prospěšné společnosti, ale musí být vždy použit na poskytování služeb, pro které byla společnost zřízena.“¹²⁶ Nemožnost, resp. určité omezení odčerpání kladného hospodářského výsledku organizace je společným znakem i pro příspěvkové organizace, přičemž zřizovatel nemá přímou pravomoc ovlivnit činnost společnosti¹²⁷.

4.2.1 Založení ústavu

Při zakládání ústavu je třeba postupovat nejen v souladu s úpravou NOZ, ale i v souladu s ObecZ. Oprávnění založit ústav a schválit jeho zakládací listinu je výslovně svěřeno zastupitelstvu ÚSC v souladu s § 84 odst. 2 písm. e) ObecZ. Zakládací listina musí obsahovat název ústavu s povinným dodatkem „zapsaný ústav“ nebo zkratku „z.ú.“, sídlo, účel a vymezení předmětu činnosti, vymezení vkladů, ustanovení členů správní rady

¹²⁴ Blíže KOČÍ, Petr a kol. *Meritum: Nevýdělečné organizace*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 31-68.

¹²⁵ § 3050 NOZ

¹²⁶ MERLÍČKOVÁ RŮŽIČKOVÁ, Růžena. *Neziskové organizace: vznik - účetnictví - daně*. 11. vyd. Olomouc: ANAG, 2011, s. 22.

¹²⁷ Zřizovatel však může ovlivnit fungování obecně prospěšné činnosti prostřednictvím členů ve správní nebo dozorčí radě anebo jmenováním či odvoláním ředitele.

a organizaci ústavu. Pokud má ústav pouze jednoho zakladatele, plní jeho funkci zastupitelstvo stejně jako u obchodních společností.

Okamžik založení ústavu je třeba odlišovat od okamžiku jeho vzniku. Ústav vzniká až zapsáním do veřejného rejstříku.¹²⁸ Návrh na zápis do rejstříku ústavů podává zakladatel, tedy zastupitelstvo, a není-li to možné, pak statutární orgán označený zpravidla jako ředitel.

Funkci nejvyššího orgánu vykonává správní rada, jejíž členy volí a odvolává zakladatel. K možnosti volby členů správní rady zastupitelstvem bude pojednáno níže. Ředitel jako statutární orgán je volen správní radou, přičemž je zakotvena inkompatibilita¹²⁹ výkonu jeho funkce s členstvím ve správní nebo dozorčí radě, kterou jako fakultativní orgán zřizuje zakladatel.

Vedle hlavního předmětu činnosti spočívajícího v provozování společensky užitečné činnosti může zakladatel ústavu povolit i provozování obchodního závodu nebo vedlejší činnosti, čímž se nesmí zasahovat do kvality, rozsahu a dostupnosti poskytovaných služeb v rámci hlavní činnosti.

4.2.2 Vztahy s ÚSC

Protože ústav tvoří nový typ právnické osoby, není zatím výslovně řešena otázka personálního obsazování orgánů ústavu prostřednictvím jednání ÚSC. Obecní zřízení umožňuje delegovat členy na valnou hromadu a navrhopvat jmenování a odvolání členů ostatních orgánů pouze u obchodních společností.¹³⁰ Stejně tak není řešena působnost rady obce, pokud by obec byla jediným zakladatelem ústavu.¹³¹

K vyřešení problematiky personálního obsazování se nabízí aplikace zásady analogie legis, v jejímž důsledku by se ustanovení týkající se obchodních společností aplikovala obdobně na ústavy. Domnívám se však, že pokud by byla taková vůle zákonodárce, jistě by se to projevilo již u obecně prospěšných společností, které typově předcházely ústavům. Žádná taková reakce však neproběhla. Obecně prospěšné společnosti, resp. ústavy svým charakterem stojí na pomezí obchodních společností a příspěvkových organizací, jejichž vazby na zřizovatele nebo zakladatele mají odlišné postavení. Ústav může například zisk použít pouze k podpoře prospěšných činností, pro něž byl založen. Z toho znaku vyplývá určitá příbuznost s příspěvkovými organizacemi s ohledem na jejich doplňkovou činnost. Ústav není napojen

¹²⁸ § 35 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

¹²⁹ § 408 odst. 2 NOZ

¹³⁰ Srov. § 84 odst. 2 písm. f) a g) ObecZ

¹³¹ Srov. § 102 odst. 2 písm. c) ObecZ

na rozpočet obec a má vlastní systém orgánů. Z povahy ústavu je možné dovodit, že zde ÚSC nebude vykonávat zásadní vliv jako u příspěvkových organizací.

Výkon zakladatele s ohledem na výše uvedené skutečnosti náleží v současnosti podle mého vlastního přesvědčení radě obce v souladu s §102 odst. 2 písm. b) ObecZ. Ovlivňování personálního obsazení není podle aktuálního znění obecního zřízení výlučnou pravomocí zastupitelstva, a plnění úkolů zakladatele je svěřeno radě obce. S ohledem na specifické a relativně nezávislé postavení ústavu by nicméně bylo vhodnější, aby mělo zastupitelstvo obce (jako reprezentant občanů) právo alespoň navrhopvat osoby do orgánů ústavu. De lege ferenda by bylo žádoucí, aby byla úprava ústavu v ObecZ sjednocena s úpravou obchodních společností.

Závěr

Územní samosprávné celky zabezpečují relativně širokou oblast veřejně prospěšných činností, které slouží k uspokojování potřeb občanů a plnění dalších veřejných úkolů. K obstarávání těchto záležitostí jim zákon v samostatné působnosti umožňuje zřídit a založit právnické osoby a organizační složky. Tyto typy organizací se od sebe liší různou vnitřní strukturou a mírou samostatného rozhodování v oblasti personální a majetkové. A právě samotná vazba jednotlivých organizací na ÚSC je velmi zajímavou oblastí, která z praktického hlediska poskytuje velký prostor pro názorové střety a různé faktické dopady. Právnické osoby ÚSC lze rozdělit do dvou základních skupin podle toho, zda se v souladu s § 23 ÚzmRoz zakládají nebo zřizují. Mimo toto rozdělení stojí organizační složka ÚSC, která má specifické postavení vyplývající z faktu, že nemá právní osobnost.

Nejvýznamnější formou zřizovaných osob je příspěvková organizace, která se vyznačuje relativní specializací na oblast, ve které působí. Základní dokument tvoří zřizovací listina, kterou schvaluje zastupitelstvo obce. Znění listiny určuje možnosti budoucího fungování příspěvkové organizace, protože zakotvuje nejdůležitější vazby mezi organizací a zřizovatelem. Zřizovatel může ve zřizovací listině vymezit například doplňkovou činnost, která organizaci umožní efektivnější využití potenciálu svěřeného majetku. Příspěvková organizace je personálně relativně nezávislá, protože ÚSC, a sice radě obce, náleží pouze jmenování a odvolání jejího ředitele. Pokud jde o možnost nabývání majetku, pak záleží na vůli zřizovatele, zda umožní své příspěvkové organizaci nabýt majetek do výlučného vlastnictví jedním z taxativně stanovených způsobů. V opačném případě platí základní konstrukce obsažená v § 27 odst. 4 ÚzmRoz, podle které organizace nabývá majetek pro svého zřizovatele. Základní finanční prostředky na činnost příspěvkové organizace se poskytují z rozpočtu obce, jehož podobu schvaluje zastupitelstvo. Návrh na požadované prostředky předkládá vedoucí příspěvkové organizace, přičemž v důsledku rozpočtové provázanosti je na zastupitelstvu obce, zda takový návrh akceptuje. Přidělování finančních prostředků na provoz organizace lze ve svém důsledku označit jako další prostředek v rukou ÚSC k ovládání příspěvkové organizace. Dále má obec z pohledu kontrolních mechanismů k dispozici důležitý nástroj v podobě povinnosti pravidelného provádění přezkumu finančního hospodaření příspěvkové organizace dle § 15 ÚzmRoz ve vazbě na zákon o finanční kontrole.

Pokud jde o právnické osoby zakládané ÚSC pak mezi nimi mají nejdůležitější postavení obchodní společnosti, jejichž forma je využívána častěji než obecně prospěšná společnost nebo ústav. Obchodní společnosti ve formě s.r.o. nebo a.s. vznikají až ke dni

zápisu do obchodního rejstříku. Naopak příspěvkové organizace vznikají ke dni, který určí zřizovatel ve zřizovací listině. Schvalování základních dokumentů ve formě zakládací listiny nebo společenské smlouvy a stanov má na starosti zastupitelstvo obce. Další funkce pak zabezpečuje rada obce, která ve společnostech vystupuje jako nejvyšší orgán. Z pohledu personálního obsazení společnosti má ÚSC prostřednictvím rady a nepřímo prostřednictvím zastupitelstva možnost ovlivňovat dosazování konkrétních lidí do nejdůležitějších orgánů jako jsou statutární a kontrolní orgány. Ve výsledku tímto může ÚSC částečně nepřímo ovládat fungování společnosti. Naopak nabývání majetku společností ÚSC přímo ovlivňovat nemůže, protože má obchodní společnost vlastní způsobilost nabývat majetek bez ohledu na vůli svého zakladatele. Podobně volný režim je i v majetkové provázanosti s obcí, protože zde neexistuje žádné přímé propojení s rozpočtem ÚSC. Obchodní společnosti mají vlastní hospodaření, které je odděleno od finančních prostředků obce. To znamená, že obchodní společnost nemůže po svém zakladateli nárokovat „dofinancování“ svých negativních hospodářských výsledků oproti příspěvkové organizaci, které toto právo plyne z ÚzmRoz. I přes určitou míru nezávislosti obchodních společností na rozpočtu svého zakladatele, má ÚSC v souladu s § 38 ObecZ povinnost dbát nad účelným a hospodárným využitím vloženého majetku. Ačkoliv je tedy s.r.o. nebo a.s. samostatným podnikatelským subjektem, pořád je lze označit za veřejný majetek, nad kterým je nutné dohlížet. ÚSC tedy kontroluje hospodaření společností především prostřednictvím rady obce, která plní úkoly valné hromady.

Základním cílem práce bylo, vedle analýzy a přiblížení procesu zřizování a popisu samotného fungování právnických osob ÚSC, odpovědět na otázku zda je z hlediska ovládání či ovlivňování ÚSC vhodnější příspěvková organizace nebo obchodní společnost. Na základě jednotlivých částí práce, které se soustřeďovaly na specifika jednotlivých organizací a problémové aspekty, jsem dospěl k závěru, že ÚSC může lépe ovládat svou příspěvkovou organizaci. Přestože je možnost ÚSC ovlivňovat personální obsazení příspěvkové organizace omezena pouze na jejího vedoucího, obecně je tento typ právnické osoby mnohem blíže spjat se svým zřizovatelem. Za zásadní skutečnost lze označit omezení vlastnické způsobilosti, což úzce souvisí se skutečností rozpočtového provázání s ÚSC. Tím, že je ÚSC povinen poskytovat ze svého rozpočtu příspěvky na provoz organizace, jsou stanoveny určité limity, které se promítají jednak do výše poskytnutých finančních prostředků a závazného systému kontrol finančního hospodaření. O navrhované výši finančních prostředků příspěvkové organizace rozhoduje zastupitelstvo obce. Tyto nástroje ve svém souhrnu umožňují zřizovateli ovládat své příspěvkové organizace i přes nemožnost zavazovat svým rozhodnutím vedoucího organizace. Pokud by však organizace nejednala v souladu se zájmy svého zřizovatele,

podstupuje její ředitel riziko odvolání z funkce, ke kterému v praxi může občas docházet na základě výsledku veřejnosprávní finanční kontroly.

Jako dílčí cíl práce jsem si stanovil srovnání příspěvkové organizace s organizační složkou ÚSC dle ÚzmRoz. S ohledem za znění ÚzmRoz jsem dospěl k závěru, že je organizační složka oproti příspěvkové organizaci v mnohem užším vztahu ke svému zřizovateli. Z hlediska personálního tvoří členy složky přidělení zaměstnanci ÚSC. Další odlišností je vymezený rozpočet formou provozních záloh, který je však součástí rozpočtu obce. Organizační složce také není umožněno provozovat doplňkovou činnost. A nakonec nejdůležitější odlišností od příspěvkové organizace je absence právní osobnosti. Shrnu-li tato základní specifika, dospěji k závěru, že organizační složku je vhodné zřizovat pouze k zabezpečování jednodušších činností nevyžadující náročné personální řízení a vyšší finanční náklady.

Při zpracování tématu jsem se potýkal s nedostatkem odborných zdrojů, a to na úrovni publikační činnosti i v oblasti judikatury. Zatímco právní učebnice se dané oblasti věnují výjimečně, publikace typu komentáře obsahují pouze fragmentální úpravu. Domnívám se, že si předložená problematika zaslouží více pozornosti, protože zajišťování obecně prospěšných úkolů dopadá na celou společnost. Také zde vidím určitý prostor, který by bylo vhodné podrobit odborné diskuzi, zejména doplnit o aspekty finančního práva. Dynamická oblast daňového práva poskytuje na danou problematiku další úhel pohledu, který s sebou přináší střet teoretické a praktické úrovně.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech
- Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech
- Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob
- Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)
- Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů

- Vyhláška Ministerstva financí č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků

Judikatura:

- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 Cmo 427/2002
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 4747/2010
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 Cmo 479/2005
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1218/98
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 158/2007
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 158/2007

Monografie:

- BŘEŇ, Jan a kol. *Meritum: Obce 2008-2009*. Praha: ASPI, 2008, s. 1092.
- HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 318.
- .
praxi. Praha: Linde Praha, a.s., 2013, s. 343.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 826.
- HURDÍK, Jan. *Právnícké osoby a jejich typologie*. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 108.
- MADEROVÁ VOLTNEROVÁ, Karla a Petr TĚGL. *Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku 2011*. 2. vyd. Ostrava: ANAG, 2011, s. 191.
- MERLÍČKOVÁ RŮŽIČKOVÁ, Růžena. *Neziskové organizace: vznik - účetnictví - daně*. 11. vyd. Olomouc: ANAG, 2011, s. 254.
- KOČÍ, Petr a kol. *Meritum: Nevýdělečné organizace*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 291.
- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 240.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009, s. 486.

- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 797.
- REKTOŘÍK, Jaroslav. *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. 3. vyd. Praha: Ekopress, 2010, s. 188.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 463.
- STEJSKAL, Jan, Helena KUVÍKOVÁ a Kateřina MAŤÁTKOVÁ. *Neziskové organizace - vybrané problémy ekonomiky: se zaměřením na nestátní neziskové organizace*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 169.
- ŠVESTKA, Jiří, Jiří SPÁČIL, Marta ŠKÁROVÁ a Milan HULMÁK. *Občanský zákoník I, II: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 2321.
- VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2. vyd. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011, s. 119.
- VEDRAL, Josef. . Praha: C.H. Beck, 2008, s. 861.

Odborné články:

- BAUDYŠ, Petr. Ke způsobilosti příspěvkových organizací vlastnit majetek. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 7, s. 6-7.
- BÝMA, Miroslav. Zakládání obchodních společností. *Moderní obec*, 2008, č. 3, s. 46.
- HAVLAN, Petr. Právní osoby v působnosti ÚSC. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 8, s. 10-11.
- HAVLAN, Petr. Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek?. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 2, s. 12-13.
- HAVLAN, Petr. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv (základní otázky). *Právní rozhledy*. 2002, č. 1, s. 16.
- JANEČKOVÁ, Renata a Zdeněk ŠAFRÁNEK. Majetková práva obecních příspěvkových organizací. *Moderní obec*, 2002, č. 1, s. 9.
- KNAPP, Viktor. O právnických osobách. *Právník*, 1995, č. 10, s. 983.
- NETOLICKÝ, Martin a Lukáš POTĚŠIL. Delegování zástupců obce do orgánů obchodních společností. *Moderní obec*, 2008, č. 3, s. 42.
- NETOLICKÝ, Martin. Co všechno může a nemůže kontrolní výbor zastupitelstva obce?. *Moderní obec*, 2008, č. 6, s. 52.

- NEUMANNOVÁ, Hana. Vlastnické právo příspěvkových organizací. *Právní rádce*, 2003, č. 10, s. 73.
- PELIKÁNOVÁ, Irena a Robert PELIKÁN. K právnímu postavení příspěvkových organizací ÚSC. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 5, s. 7-10.
- PELIKÁNOVÁ, Irena a Robert PELIKÁN. Ještě k příspěvkovým organizacím ÚSC. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 10, s. 10-11.
- POSPÍŠIL, Petr, Blanka ŠTEFANKOVÁ a Ivana DURCZOKOVÁ. Příspěvkové organizace územního samosprávného celku - proces zřízení a zřizovací listina. *UNES*. 2009, č. 2, s. 26-30.
- POSPÍŠIL, Petr. Akciové společnosti zakládáné územními samosprávnými celky. *Právní rádce*, 2009, č. 1, s. 23-29.
- TĚŽKÝ, Václav a Petr POSPÍŠIL. Zástupce obce či kraje v dozorčím orgánu obchodní společnosti. *Právní rádce*, 2012, č. 5, s. 42-45.

Elektronické zdroje:

- ČECH, Petr. Co ještě (ne)víme o nové úpravě dozorčí rady a představenstva?. *Economia, a.s.: Právní rádce* [online]. 2011-11-26. [cit. 2014-04-07]. Dostupné na <<http://pravnickeforum.cz/c1-61325120-co-jeste-ne-vime-o-nove-uprave-dozorci-rady-a-predstavenstva>>.
- Český statistický úřad. In: *Zajímavosti názvů obcí v České republice* [online]. 2012 [cit. 2014-03-15]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zajimavosti_nazvu_obci_v_ceske_republice>.
- HAVEL, Jan. Ředitel školy a školského zařízení – jeho odpovědnost a nejčastěji jím uzavírané smlouvy. In: *Wolters Kluwer ČR, a. s.: Právní fórum* [online]. 2009-12-10 [cit. 2014-04-02]. Dostupné na <http://www.pravnickeforum.cz/archiv/dokument/doc-d8205v10865-reditel-skoly-a-skolskeho-zarizeni-jeho-odpovednost-a-n/?search_query=jan+havel&search_results_page=>>.
- LORENC, Jiří a Martina LORENCOVÁ. Příspěvková organizace a potřeby společnosti. *Epravo.cz* [online]. [cit. 2014-03-21]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/prispevkova-organizace-a-potreby-spolecnosti-22452.html>>.

- NETOLICKÝ, Martin. Obchodní tajemství nebo veřejná informace o společnosti založené obcí?. In: *Deník veřejné správy* [online]. Triada, spol. s r. o., 2008-05-12 [cit. 2014-04-04]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6318204>>.
- PEŠLOVÁ, Irena. Jednání společností po rekodifikaci občanského zákoníku. In: *BusinessInfo.cz* [online]. 2012-11-14 [cit. 2014-03-09]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/jednani-spolecnosti-po-rekodifikaci-obcanskeho-zakoniku-25102.html>>.
- VÁVROVÁ, Hana. Akciové společnosti a příspěvkové organizace ve zdravotnictví. *Ekonomika a management* [online]. 2008, č. 4 [cit. 2014-03-20]. Dostupné na <<http://www.vse.cz/eam/abstrakt.php?IDcl=53>>.
- Změny řízovacích listin příspěvkových organizací. In: *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 2009-11-13 [cit. 2014-06-06]. Dostupné na <<http://www.smocr.cz/cinnost/financovani-obci/zmeny-zrizovacich-listin-prispevkovych-organizaci.aspx>>.

Ostatní:

- Důvodová zpráva k zákonu č. 477/2008 Sb.
- Vyjádření Ministerstva financí č.j.: 12/75 432/2009 – 124
- Vyjádření Ministerstva financí č.j.: 12/103451/2005-124
- Vyjádření Ministerstva financí č.j.: 12/91 424/2006 – 124
- Sdělení MF č. 63/2000 FZ

Shrnutí

Územní samosprávné celky zabezpečují potřeby svých občanů prostřednictvím veřejně prospěšných činností a úkolů. K plnění těchto úkolů zákon stanoví, že si mohou územní samosprávné celky v rámci své samostatné působnosti zřizovat a zakládat organizace. Jednotlivé typy organizací se od sebe liší podle právní formy a oblasti, ve které působí. Právnícké osoby územních samosprávných celků lze rozdělit na dvě základní skupiny. První skupinu tvoří organizace zřizované. Nejvýznamnější zřizovanou organizací je příspěvková organizace, která vzniká na základě rozhodnutí zastupitelstva obce. Hlavní účel příspěvkové organizace je poskytovat obecně prospěšné služby občanům na základě příspěvku od svého zřizovatele. Druhou skupinu organizací tvoří zakládané právnícké osoby, přičemž nejdůležitější jsou obchodní společnosti. Obchodní společnosti jsou samostatnými subjekty, které nemají nárok na příspěvek na svou hospodářskou činnost. Jde o relativně samostatné organizace, které mají způsobilost nabývat majetek a samostatně jednat. Vedle právníckých osob se diplomová práce zaměřuje i na organizační složky a jejich srovnání s příspěvkovými organizacemi dle zákona č. 250/2000Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Diplomová práce se snaží analyzovat úpravu nejběžnějších forem právníckých osob územních samosprávných celků se zaměřením na příspěvkové organizace a obchodní společnosti. Práce poskytuje obecný náhled do procesu zřizování (zakládání) a fungování jednotlivých typů organizací a snaží se upozornit na nejběžnější praktické problémy z oblasti majetkové účasti územních samosprávných celků na právníckých osobách a možnosti personálního obsazování organizací. Velice zajímavou oblastí je pak otázka provázanosti územních samosprávných celků se svými organizacemi a možnostmi ovládat je. Proto je hlavním cílem práce určit, zda je z hlediska možnosti ovládnutí organizace územním samosprávným celkem vhodnější příspěvková organizace nebo obchodní společnost.

Text práce je rozčleněn do čtyř kapitol. První kapitola obsahuje vymezení základních pojmů jako je územní samosprávný celek a právnícká osoba. Druhá kapitola se zaměřuje na příspěvkovou organizaci, nejběžnější typy těchto organizací, majetkovou způsobilost a problematiku darování. Následující kapitola poskytuje srovnání příspěvkové organizace a organizační složky. Poslední kapitola se věnuje zakládaným organizacím, mezi které patří obchodní společnosti a ústavy.

Summary

Territorial self-governing units provide the needs of its citizens through community activities and tasks. The law provides possibilities for territorial self-governing units to establish and found organizations within the framework of their jurisdiction to fulfill these tasks. Organizations differ according to the legal form and the area of focus. Legal entities of local governments can be divided into two basic groups. The first group consists of organizations established. In this group, allowance organization is mainly established organization, its establishment is based on municipal council decision. Providing of beneficial services to citizens in the form of organization founders contributions is the main purpose of allowance organization. The second group consists of organizations founded by a legal person, business companies are the most important ones. Companies are separate entities that are not eligible for a contribution to their economic activity. Business companies are relatively independent organizations that have the capacity to acquire property and act independently. Apart from legal entities, this thesis is focuses on organizational units and their comparison with allowance organizations under Act No. 250/2000 Sb., on budgetary rules of territorial budgets, as well.

This thesis tries to analyze the most common forms of legal entities of territorial self-governing units, with great impact on allowance organizations and companies. The work provides a general insight to the process of establishing (foundation) and the function of various types of organizations. It also highlights the most common practical problems in the field of equity interests of territorial self-governing units on legal entities and the possibilities of organizations staffing. Interconnection of territorial self-governing units with their organizations and the possibility to their control is the very interesting matter. Therefore, the main objective of this work is to determine whether it is better allowance organization or company from the viewpoint of controlling local authority organization.

The thesis is divided into four chapters. The first chapter includes definitions of basic concepts such as the territorial self-governing unit and legal entity. The second chapter focuses on the funded organization, the most common types of organizations, property eligibility and issue of donation. The following section provides a comparison of allowance organizations and organizational units. The last chapter deals with the founded organizations, including companies and institutes.

Klíčová slova

územní samosprávný celek, právnická osoba, příspěvková organizace, obchodní společnost, zastupitelstvo obce, majetek, obecně prospěšná činnost, organizační složka

Key words

municipality, legal entity, allowance organization, company, municipal council, property, non-profit activities, organizational unit