

18. 12. 2003

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

## Příspěvková organizace a potřeby společnosti

K sepsání tohoto materiálu nás vedlo přesvědčení, že se přiblížila doba, kdy bude nutné učinit některá zásadní rozhodnutí, která nově upraví strukturu a organizaci veřejného sektoru, či přesněji řečeno tu jeho část, kterou stát či územní samosprávný celek využívá k zabezpečení svých úkolů. Důvodem je velké množství nevyřešených problémů, které v této sféře v současnosti jsou a každým dnem přibývají další.

K sepsání tohoto materiálu nás vedlo přesvědčení, že se přiblížila doba, kdy bude nutné učinit některá zásadní rozhodnutí, která nově upraví **strukturu a organizaci veřejného sektoru**, či přesněji řečeno tu jeho část, kterou stát či územní samosprávný celek využívá k zabezpečení svých úkolů. Důvodem je velké množství nevyřešených problémů, které v této sféře v současnosti jsou a každým dnem přibývají další.

Skutečně koncepčnímu řešení organizační struktury, která zabezpečí plnění úkolů v působnosti územních samosprávných celků a stejně tak i v působnosti státu, musí bezpochyby předcházet odpověď na otázku - **pomocí jakých nástrojů** jsme schopni a možná někdy i ochotni vytýčeného cíle co nejlépe dosáhnout.

Pokud se budeme konzervativně přidržovat vývoje let minulých, můžeme říct, že pro řešení dané otázky jsou definovány tzv. organizační útvary veřejného práva - organizační složky a příspěvkové organizace. Těmto subjektům zřizovatel (ať již územně samosprávný celek či stát) individuálně vymezuje úkoly, jichž mají svou činností dosáhnout, prostředky, které jim k tomu mají napomáhat a dále podmínky, za kterých tak budou činit. Jsme přesvědčeni, že oba útvary budou muset projít koncepční změnou. Nepokládáme za podstatné z pohledu tohoto článku, zda po transformaci se např. stávající příspěvková organizace bude jmenovat stejně, anebo ji přiřadíme pojmenování jiné. Důležité je, abychom vytvořili útvary, které převzou úkoly stávajících příspěvkových organizací a organizačních složek a které budou vhodným způsobem **reflektovat na potřeby společnosti**.

Dále se již budeme zabývat převážně problematikou příspěvkových organizací. Právě těchto právnických osob by se změny měly dotknout nejvýznamněji, neboť přesné vymezení, zprůhlednění a zajisté i změna pohledu na vlastnictví majetku, jejich postavení v našem systému práva posune na vyšší kvalitativní úroveň. Tyto základní změny jsou alfou a omegou jejich dalšího „zdravého“ a pokud možno bezchybného vývoje, jak právního a ekonomického, tak i účetního a daňového.

Pokud si chceme odpovědět na otázku, zda příspěvkové organizace, případně jejich nástupci, mají v naší společnosti své místo a zda jejich charakter a vymezení odpovídá potřebám a požadavkům této společnosti, bude v první řadě nutné zdůraznit rozdíl mezi právnickými osobami veřejného práva a právnickými osobami soukromoprávního typu, a to jak neziskového charakteru, tak i ty, které jsou zřízeny a provozovány za účelem dosažení zisku. Snaha o komplexní charakteristiku výše zmíněných právnických osob by s největší pravděpodobností nebyla korunovaná úspěchem, neboť argumenty by působily nevýrazně, nepřesvědčivě a mnohdy by nás zavedli na scestí. Dle našeho názoru je nepochybně lepší a také přesvědčivější variantou pokusit se nalézt **rozhodující důvod existence** výše zmíněných skupin právnických osob. Nelze zde vycházet pouze z právní charakteristiky, ale je

nutný komplexní, otevřený pohled na **společenské určení právnické osoby**, s důrazem na vymezení cíle, který je rozhodujícím důvodem její existence ve společnosti.

U příspěvkové organizace, tedy právnické osoby veřejnoprávního charakteru, je hlavním účelem převzetí takových činností v působnosti zřizovatele, které jsou hodny veřejného zájmu, jsou také zpravidla neziskové a tudíž jejich zabezpečení není pro soukromý sektor zajímavé z důvodů ekonomických. Rozsah, struktura a složitost těchto činností vyžaduje samostatnou právní subjektivitu. Je potřeba zdůraznit přímou vazbu příspěvkové organizace na zřizovatele, jako na toho, kdo úkol příspěvkové organizaci zadá, financuje a v neposlední míře také kontroluje jeho naplňování. Hlavním účelem existence soukromoprávních právnických osob neziskového charakteru je rovněž zabezpečování činností především neziskových, ale stanovení jejich konkrétních úkolů, odpovědnost z plnění těchto úkolů, jejich financování a další zabezpečení těchto činností je odlišné od právnických osob veřejnoprávního charakteru. Hlavní odlišností je, že jim nejsou svěřeny úkoly zřizovatele či zakladatele a ten nemá povinnost tyto činnosti financovat, případně jinak materiálně zabezpečit. Je samozřejmé, že zákonodárce ukládá i zakladatelům takovýchto právnických osob spoustu povinností, je to však prostřednictvím jiných právních předpisů, v jiném rozsahu, a nadneseně řečeno, v jiném rozložení hybných sil. Právnické osoby koncipované obchodním zákoníkem mají také nepochybně definované cíle činnosti, a to v předmětu podnikání. Jejich základním posláním však je svou činností přinášet svému zakladateli majetkový prospěch, tedy zisk.

Nyní se podívejme, jaké prostředky volí územní samosprávné celky při zabezpečování činností, které jsou v jejich působnosti.

Jedním ze způsobů jakým se vypořádávají s touto problematikou je zakládání a následné provozování **obchodních společností**. Pokud však jde o zabezpečení činností, na nichž máme výše zmiňovaný veřejný zájem, získává toto řešení povážlivé trhliny a dle našeho názoru je principiálně nevhodné. Obchodní společnost je založena územním samosprávným celkem jako jediným zakladatelem, který vydá o tomto založení zakladatelskou listinu, v níž vymezí nově vznikající právnické osobě kromě jiných práv a povinností i předmět podnikání, tj. zabezpečení činností, které zakladatel potřebuje zabezpečit při dodržení určitých parametrů. Zde je třeba zdůraznit, že primární povinností obchodních společností je hospodařit tak, aby jejich činnostmi bylo dosaženo co nejlepších ekonomických ukazatelů. Statutární orgány obchodních společností jsou mimo jiné odpovědné za hospodaření a ekonomickou situaci společnosti a nemohou dopustit poškozování společnosti a případných věřitelů např. tím, že budou provozovat činnosti, které jsou nevýhodné, dlouhodobě ztrátové a nepřinášejí společnosti jiné výhody. Zakladatel tedy nemá možnost si na obchodní společnosti plnění svěřených úkolů v plném rozsahu vynutit a naopak, ani obchodní společnost nemá možnost si vynutit na svém zakladateli pravidelné dofinancování ztrátových činností, případně schodku hospodaření.

Za velmi nešťastnou považujeme skutečnost, že mnohdy je motorem transformací příspěvkových organizací na obchodní společnosti **nedostatečná a nevhodná specifikace** příspěvkových organizací a jejich nevyhovující koncepční řešení ve vazbě na stav a potřeby společnosti. Úplně mimo možnost rozumového uchopení problému je daňová diskriminace příspěvkových organizací především zřizovaných územním samosprávným celkem.

Další, a to ještě významnější otázkou je vypořádání se s problémem příspěvkových organizací, které díky své struktuře a rozsahu činností **nesplňují elementární požadavky kladené na příspěvkovou organizaci jako právnickou osobu**. Zde máme na mysli např. zákon č. [284/2002](#) Sb. který mění zákon č. [564/1990](#) Sb. o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů, který přinesl výrazné změny ovlivňující hospodaření školských zařízení. Jde především o ust. § 24 odst. 4 zmíněného zákona, který zní:

*„Obec nebo kraj v samostatné působnosti, který je zřizovatelem předškolního zařízení, školy nebo školského zařízení, které nemá právní subjektivitu a není organizační součástí jiného předškolního zařízení, školy nebo školského zařízení, které právní subjektivitu má, zajistí **změnu právní formy** v souladu s § 14 odst. 2 a 6 a § 16 tohoto zákona **do 1. ledna 2003.**“*

Povinnost převést veškerá školská zařízení na příspěvkové organizace, bez ohledu na jejich velikost, rozsah činnosti a působnosti a dále na možnosti a schopnosti takovéto organizace existovat jako samostatný právní subjekt a nepochybně také na nevyřešené ekonomické dopady, nabízí otázku, zda zákonodárce, ale především předkladatel zákona vůbec pochopil, co příspěvková organizace představuje a dále jaké jsou možnosti menších obcí požadavkům v této oblasti na ně kladeným dostát.

Pokud bychom se chtěli postavit k problematice příspěvkových organizací „čelem“, museli bychom vyhodnotit, a poté vyřešit následující problémy. Současná právní úprava příspěvkových organizací je nedostatečná a její koncepce **je odtržena od potřeb společnosti**. Je nutné si uvědomit propast, ve které se příspěvkové organizace nacházejí a pokusit se o vymezení koncepčně nových funkčních „příspěvkových organizací“.

Za zcela nedostačující pokládáme snahu některých autorů „upravit“ stávající právní úpravu příspěvkových organizací tak, aby lépe vyhovovala jejich potřebám, aniž by se obtěžovali zabroudit do samého jádra věci, tedy do zákona. Zcela typickým příkladem, shora uvedeného, je otázka způsobilosti příspěvkové organizace, zřízené uzemním samosprávným celkem, vlastnit majetek. Jejich stávající koncepce, a také deklarovaná návaznost na historické kořeny, v souvislosti s vlastnictvím majetku, je zřejmá - příspěvková organizace není subjektem vlastnického práva. 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. Dle našeho názoru však ani otevřené přiznání tohoto práva zákonem, bez zásadního zásahu do koncepce příspěvkové organizace, nepovede k uspokojivému výsledku, a to právě proto, že tato stávající koncepce s tím nepočítá. Mimo jiné jsme i toho názoru, že současná existence správy majetku, vedle vlastnictví majetku, je v příspěvkové organizaci nevhodná, nemá pozitivní přínos ani pro zřizovatele, ani pro příspěvkovou organizaci, neslučuje se se základními pravidly pohledu na „veřejný majetek“ a jejich společná existence by byla kontraproduktivní.

Je zřejmé, že odlišnost příspěvkových organizací, především v otázkách majetku od právnických osob, např. vymezených obchodním zákoníkem, způsobuje problémy především tím, že nezapadá do ustálených mechanismů a právních definic, které jsou pro právní osoby obvyklé. Tím v žádném případě nechceme tvrdit, že právní subjektivita je obecně podmíněna schopností vlastnit majetek. Spíše si klademe otázku, zda postup, kdy nepřiznáme příspěvkové organizaci právo vlastnit majetek a nahradíme jej správou majetku pro svého zřizovatele, je nutný, účelný a přínosný pro daný typ organizací. Odpověď je nasnadě. Nenacházíme významnější argumenty, které by podporovaly stávající stav. Jsme toho názoru, že vlastnictví majetku namísto správy majetku je u příspěvkových organizací jednoznačně vhodnějším řešením. S tímto postupem je však nutné spojit vymezení kategorie **veřejného majetku** a současně stanovit **základní zásady hospodaření a nakládání s takovým majetkem**. Jisté nebezpečí spatřujeme v tom, že při vymezení pravidel hospodaření a nakládání s veřejným majetkem bychom se dostali do těsné blízkosti stávající úpravy správy majetku a tudíž by u příspěvkových organizací nenastala potřebná změna. Je nutné si uvědomit, že potřebujeme silné a samostatné příspěvkové organizace jako poskytovatele veřejných služeb a nikoliv opak.

Samotná problematika vlastnictví majetku nemůže být jediným důvodem k vytvoření nové koncepce příspěvkových organizací. Bude nutné doplnit nebo nově vymezit definici příspěvkové organizace, která je, jak jsme již výše konstatovali, v současné době nedostatečná a je zdrojem

mnohých nepochopení jak „zřizovatelů“, tak „uživatelů“. Je potřeba zdůraznit, že zřízení takového právního subjektu musí být pro zřizovatele prospěšné a účelné a zároveň nově vznikající subjekt musí být schopen svoji právní subjektivitu naplnit.

Činnosti zabezpečované příspěvkovou organizací musí být stabilní a dlouhodobé. Je vhodné přímo v zákoně vymezit postavení příspěvkové organizace vůči zřizovateli (neumožnit komplexně podřízený vztah a tudíž nefunkční vztah příspěvkové organizace a zřizovatele, a to i v provozních otázkách, jak je v současnosti mnohdy uplatňováno) v následujících rovinách:

- definicí úkolů příspěvkové organizace, vymezení práv a povinností, které jsou v působnosti zřizovatele a výkonem kterých pověřuje příspěvkovou organizaci
- financování těchto úkolů
- kontrolu zabezpečování svěřených úkolů, kontrolu hospodaření

Z uvedeného plyne, že vytvoření koncepčně nového typu organizací s sebou přinese **zásadní „očistu“** stávajících příspěvkových organizací, kdy jejich významná část např. většina školských organizací, jejichž zřizovatelem je obec či město, se bude muset přetransformovat, nejspíše na organizační složky. Není možné, aby sdílely stejnou organizační platformu jako například divadla či ústavy sociální péče.

Na závěr našich úvah předestíráme myšlenku, která asi nebude s největší pravděpodobností přijímána jednoznačně. Podle nás není důvod pro zásadní rozdíly v přístupu k příspěvkovým organizacím zřízených státem a těmi, jejichž zřizovatel je územní samosprávný celek. Tyto právnické osoby, které jsou zřizovány k zabezpečování podobných činností a mají podobnou strukturu, by měly rovněž vycházet ze společného právního základu.

Ing. Jiří Lorenc, daňový poradce, Mgr. Martina Lorencová, advokátní koncipient

© EPRAVO.CZ – Sbíрка zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Posouzení shody dle AI Act - zkušenosti z praxe](#)
- [Začínají soudy zohledňovat náklady podnikatelů při plnění právních povinností v oblasti e-commerce?](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 35: Ručení za dluhy z podnikání u OSVČ a s.r.o.](#)
- [Holdingové struktury a odpovědnost mateřské společnosti](#)
- [Pokuta 32 mil. EUR pro Dacia/Renault – evropské soutěžní úřady tvrdě došlapují na no-poaching. Měla by Vaše společnost být na pozoru?](#)
- [Právo společníka na informace v s. r. o.: silný nástroj kontroly, ale ne bez hranic](#)
- [Kupní smlouva k nemovité věci bez určení kupní ceny: Nejvyšší soud koriguje katastrální praxi](#)
- [Společnost s podíly 50:50 – právní rizika patových situací a jejich smluvní řešení](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 34: Jednání za společnost – prokura](#)
- [Jak nastavit smlouvy s dodavateli podle nové právní úpravy kybernetické bezpečnosti?](#)
- [Jak soutěžní právo reaguje na pohlcování startupů technologickými giganty aneb fenomén vražedných akvizic](#)