

Městská část Praha 3
Havlíčkovo náměstí 9/700
130 85 Praha 3

K rukám místostarosty Štěpána Štrébly

SPIS. ZN.

NAŠE SPIS.
ZNAČKA

VYŘIZUJE
Mgr. Jan Horych

V KARLOVÝCH
VARECH DNE
18.5.2021

Věc: Stanovisko ve věci vybraných aspektů vztahu zřizovatele k příspěvkové organizaci

Vážený pane místostarosto,

níže prostřednictvím Vaší osoby předáváme Městské části Praha 3 vypracované stanovisko, jehož předmětem je rozbor Vámi položených otázek týkajících se vztahu územně samosprávného celku jakožto zřizovatele k jím zřízené příspěvkové organizaci.

**I.
Zadání**

Předmětem tohoto stanoviska je vypracování právní analýzy a zodpovězení následujících otázek, a to podle stavu platné a účinné legislativy a judikatury vyšších soudů ke dni 10. 05. 2021:

- 1) Jaký je rozsah vybraných pravomocí zřizovatele ve vztahu k příspěvkové organizaci?**
- 2) Je zřizovatel oprávněn ukládat příspěvkové organizaci vedení účetnictví určitým způsobem nebo poskytování dat zřizovateli v určitém formátu?**
- 3) Je zřizovatel oprávněn uložit příspěvkové organizaci zveřejňování údajů na jejich webových stránkách?**

**II.
Zjištění stanoviska**

AD 1) S ohledem na navazující otázky jsme se při přípravě tohoto stanoviska věnovali zejména kontrolním pravomocím zřizovatele vůči příspěvkovým organizacím a jeho dalším pravomocím vyplývajícím z majetkové nesamostatnosti příspěvkových organizací. Máme za to, že pokud zákon stanoví zřizovateli určité pravomoci vůči příspěvkovým organizacím, je zapotřebí tyto pravomoci vnímat spíše široce tak, aby bylo zaručeno naplnění povinností obou subjektů, a to zejména s ohledem na skutečnost, že příspěvkové organizace jsou majetkově silně napojeny na zřizovatele (a z tohoto důvodu i na veřejné rozpočty). Dále tedy podrobněji uvádíme některé konkrétní pravomoci zřizovatele vůči příspěvkovým organizacím.

AD 2) Zřizovatel je pověřen prováděním kontroly hospodaření příspěvkových organizací. V rámci této kontroly je statutární orgán příspěvkové organizace povinen zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém. Povinnosti příspěvkových organizací v zavedení a udržování vnitřního kontrolního systému odpovídá povinnost a zároveň oprávnění zřizovatele ve stanovení podmínek (a to i organizačních či technických) stran jeho kontroly vůči příspěvkové organizaci. **Rozsah podmínek, které je zřizovatel oprávněn příspěvkové organizaci určit, není nijak zákonem limitován a máme za to, že pokud takto nastavené podmínky nebudou nepřiměřené, je příspěvková organizace povinna se jimi řídit a tyto podmínky dodržovat. To se z našeho pohledu může týkat i konkrétního určení vedení účetnictví či poskytování dat zřizovateli v určitém formátu.**

AD 3) Zastáváme názor, že v oblastech, kde pro zásahy do autonomie příspěvkových organizací není právní podklad, zřizovatel by se měl zdržet těch zásahů, pro které není explicitně stanoven zákonný rámec. Za takové zásahy považujeme i zásahy do běžného chodu příspěvkových organizací, jakožto právnických osob. Určitou cestu by mohly představovat zřizovatelem vydané pokyny, které však nepovažujeme pro příspěvkové organizace za právně závazné.

III.

Odůvodnění

Charakteristika příspěvkových organizací

Pro zodpovězení výše stanovených otázek je nutné alespoň ve stručnosti představit charakteristiku a postavení příspěvkových organizací a jejich vztah k jejich zřizovateli. Pro úplnost uvádíme, že pokud se v tomto stanovisku hovoří o příspěvkových organizacích, jsou jimi myšleny právnícké osoby zřizované územně samosprávnými celky (nikoliv státní příspěvkové organizace). Tyto právnícké osoby mohou být zřízeny pro činnosti samosprávného celku, které jsou zpravidla neziskové, avšak které svou složitostí, rozsahem a strukturou vyžadují samostatnou právní subjektivitu.

Ačkoliv jsou příspěvkové organizace velmi častým nástrojem výkonu činností samosprávných celků, nelze říci, že jejich úprava by byla komplexní a ucelená. To může přinášet jistou míru nejistoty za situace, kdy příspěvkové organizace mají některá specifika, která jsou v klasickém chápání a úpravě právnických osob ojedinělá.

Ačkoliv zákon příspěvkovým organizacím přiznává vlastní právní subjektivitu, tedy schopnost vystupovat v právních jednáních pod vlastním jménem a na vlastní účet, nelze opomenout, že u příspěvkových organizací je silně oslabena jejich majetková autonomie (a to až do té míry, že příspěvková organizace je v zásadě nezpůsobilá vlastnit majetek – pro účely tohoto stanoviska lze vynechat její velmi limitované možnosti nabývat majetek, nadto vždy omezené souhlasem zřizovatele). Takový majetek je příspěvkové organizaci pouze svěřen a příspěvková organizace s ním může nakládat pouze způsobem a co do rozsahu stanovým zřizovací listinou.

Lze tedy konstatovat, že příspěvkové organizace jsou sice samostatnými právníckými osobami, jsou ovšem silně (a to velmi atypicky oproti jiným právníckým osobám, byť také založeným územně samosprávnými celky) napojeny na svého zřizovatele. To se projevuje nejen jejich majetkovou

nesamostatností, ale i tím, že některá jednání příspěvkových organizací jsou podmíněna souhlasem zřizovatele, kterému je zároveň svěřena kontrola jejich hospodaření a schvalování jejich rozpočtu.

Právě z této nesamostatnosti příspěvkových organizací, jejich napojení na zřizovatele a závislosti na jeho vůli a zároveň množství pravomocí zřizovatele vůči těmto příspěvkovým organizacím lze dovodit subordináční postavení příspěvkových organizací vůči zřizovateli.

Právní úprava příspěvkových organizací není příliš podrobná ani ucelená, přičemž základem této právní úpravy je zákon č. 205/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „ZoRPÚR“). Podrobnější úpravu konkrétních pravomocí zřizovatele nalezneme v dalších právních předpisech, zejména zák. č. 131/2000 Sb. zákona o hlavním městě Praze (dále jen „ZoHMP“) a dále, pro účely tohoto stanoviska např. v zák. č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě (dále jen „ZoFKvVS“) či zák. č. 563/1991 sb. o účetnictví (dále jen „ZoÚ“) a zák. č. 255/2012 Sb. o kontrole (dále jen „Kontrolní řád“).

Konkrétní pravomoci zřizovatele

Máme za to, že zřizovatel může zasahovat do chodu příspěvkové organizace, avšak pouze v rámci zákonného rámce, tedy v rámci pravomocí stanovených zákonem, nebo na základě něj.

Během rešerše a tvorby tohoto stanoviska jsme se setkali s právními akty (různě nazvanými, např. směrnicemi, nařízení, etc.) které byly vydány radou obce a které měly zavazovat příspěvkové organizace. Pro takové vydání právních aktů ovšem nespátřujeme právní rámec a zastáváme názor, že tyto právní akty mohou obsahovat a tlumočit žádoucí způsob jednání příspěvkových organizací a v tomto ohledu mohou sloužit jako prostředek a nástroj k ovlivnění a případnému sjednocení praxe těchto příspěvkových organizací, ovšem bez právní závaznosti pro příspěvkové organizace, kdy bude záležet na nich samotných, zda se těmito pravidly budou řídit, či nikoliv.

Jinak je tomu samozřejmě u konkrétních zákonných pravomocí zřizovatele. Jak již bylo řečeno výše, právní úprava pravomocí zřizovatele vůči příspěvkovým organizacím je rozdrobena do řady právních předpisů. Pro účely tohoto stanoviska (v rámci snahy zodpovědět položené otázky) považujeme za nejzásadnější ty pravomoci zřizovatele, které mají kontrolní charakter. Jejich základ je obsažen již v ustanovení ZoRPÚR, který v § 27 odst. 11 stanoví, že zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkových organizací. Tuto kontrolu vykonává dle ustanovení § 9 ZoFKvVS a dle příslušných ustanovení Kontrolního řádu.

V rámci této kontroly je statutární orgán příspěvkové organizace povinen zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém. V mezích tohoto systému má statutární orgán povinnost poskytovat zřizovateli výkazy, vyúčtování dotací, etc. Této povinnosti příspěvkových organizací v zavedení a udržování vnitřního kontrolního systému odpovídá povinnost a zároveň oprávnění zřizovatele ve stanovení podmínek (a to i organizačních či technických) stran jeho kontroly vůči příspěvkové organizaci. Rozsah podmínek, které je zřizovatel oprávněn příspěvkové organizaci určit, není nijak zákonem limitován a máme za to, že pokud takto nastavené podmínky nebudou nepřiměřené, je příspěvková organizace povinna se jimi řídit a tyto podmínky dodržovat. To se z našeho pohledu může týkat i konkrétního určení vedení účetnictví či poskytování dat zřizovateli v určitém formátu.

Nelze přehlížet, že zřizovatel disponuje dalšími pravomocemi ve vztahu k účtování příspěvkových organizací např. dle ustanovení § 9 odst. 3 může zřizovatel rozhodnout, že příspěvková organizace jako účetní jednotka může vést účetnictví ve zjednodušeném rozsahu. Dospíváme k závěru, že příspěvkové organizace mají povinnost ohledně rozsahu, formy a způsobu účtování řídit se podmínkami stanovenými zřizovatelem, pokud tyto podmínky nejsou nepřiměřené (např. příspěvkové organizaci nevzniknou další nepřiměřeně vysoké organizační, technické či zvýšené finanční náklady).

Další oblastí, ve které se silně projevuje vztah nadřazenosti zřizovatele a ve které je vůle příspěvkové organizace omezena, spatřujeme v již výše zmíněné majetkové nesamostatnosti příspěvkových organizací, kdy majetek je jí v zásadě pouze svěřován, k jeho případnému nabytí je zapotřebí souhlas zřizovatele a takový souhlas se vyžaduje i k nakládání s tímto majetkem. Hmotněprávní titul příspěvkových organizací ke svěřenému majetku tedy končí tam, kde by již byla dotčena vlastnická sféra majetku jinak stále vlastnicky náležejícího zřizovateli.

Jinak je tomu z našeho pohledu ve vztahu k zásahům do běžných záležitostí a chodu příspěvkových organizací ze strany zřizovatele. Máme za to, že ačkoliv jsou příspěvkové organizace právními osobami, jejichž majetková subjektivita je velmi omezena, stále se jedná o samostatné subjekty práva a nenacházíme žádný zákonný rámec pro tvorbu závazných příkazů ze strany zřizovatele. Příspěvkové organizace disponují vlastním statutárním orgánem, přičemž např. zveřejňování informací na webových stránkách příspěvkové organizace z našeho pohledu náleží do jeho sféry rozhodování.

IV. Závěr

Ačkoliv jsou příspěvkové organizace instrumentem, který územně samosprávné celky často užívají, lze konstatovat, že neúplnost a nedokonalost jejich zákonné úpravy nebyla doposud zcela vyřešena v rovině judikaturní či alespoň akademické. Situaci neulehčuje ani skutečnost, že příspěvkové organizace jsou právními osobami s velmi atypickými znaky a mechanismy fungování.

S ohledem na absenci zákonné úpravy a použitelných judikатурních závěrů poskytujících jednoznačné odpovědi na výše položené otázky, prosím považujte toto stanovisko za pouhé vyjádření právního názoru na položené otázky ze strany naší kanceláře. Závazný výklad všech těchto otázek by případně byl oprávněn poskytnout pouze soud.

Mgr. Jan Horych, advokát