

NĚKOLIK POZNÁMEK K "TRANSFORMACI" PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ KRAJŮ

SEVERAL NOTICES ON „TRANSFORMATION“ OF DISCTRICTS' CONTRIBUTION ORGANIZATIONS

JAN JANEČEK

Fakulta informatiky a managementu, Univerza Hradec Králové

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou příspěvkových organizací krajů a jejich „transformováním“ na obchodní společnosti. Pozornost je věnována právní úpravě postavení příspěvkových organizací a jejím nedostatkům, které jsou označeny za příčinu odklonu veřejnoprávní praxe od této formy právnických osob. Dále je pojednáno o procesu „transformování“ příspěvkových organizací krajů na obchodní společnosti a jsou nastíněna možná problémová místa.

Klíčová slova

kraj, příspěvková organizace, obchodní společnost, transformace

Abstract

The article deals with the topic of the allowance organizations of selfgovernmental regions and their transformation to trading companies. Close attention is paid to the legal regulation of the allowance organizations, especially to its imperfections, which are considered to be the cause of the aversion from the mentioned legal subject form. Further, the process of allowance organizations transformation to trading companies is described and the problematic aspects are outlined.

Key words

selfgovernmental region, allowance organization, trading company, transformation

Úvodem

Cílem tohoto příspěvku je upozornit v krátkosti na některé právní aspekty realizace části samosprávných úkolů krajů prostřednictvím jimi zakládaných obchodních společností, především potom nastínit alespoň v základních rysech možná úskalí pojící se se snahou přinejmenším některých krajů o provedení „transformace“ příspěvkových organizací právě do podoby obchodních společností.

V první části příspěvku bude v krátkosti, bez podrobnějšího výkladu, konstatováno několik vět k právnímu postavení příspěvkových organizací krajů a jeho specifikám (de facto také postavení příspěvkových organizací obcí, neboť jeho právní úprava je téměř totožná). Výklad se zaměří především na problematické momenty právní úpravy těchto právnických osob svého druhu. Další část příspěvku se pak zaměří na popis a stručný komentář právního rozměru některých v současné době veřejnosprávní praxí realizovaných kroků, které bývají označovány jako „transformace“ příspěvkových organizací krajů. Závěrem budou navržena možná východiska ze současné situace.

K příspěvkovým organizacím krajů

Zákon o krajích umožňoval vyšším územním samosprávným celkům od samého začátku své účinnosti zakládat a zřizovat pro výkon samostatné působnosti právnické osoby (viz § 14 odst. 3 citovaného předpisu), na tom se do této chvíle nic nezměnilo. Co se však od dob, kdy zákon o krajích nabyl účinnosti mění, je samotná praxe krajů, které v poslední době stále více a častěji zakládají k realizaci výkonu některých svých samosprávných úkolů obchodní společnosti, často pak tyto subjekty soukromého práva mají nadále plnit úkoly do té doby zastávané příspěvkovými organizacemi krajů. Proč tomu tak je? Důvodů by bylo asi možné pojmenovat velké množství, osobně se však domnívám, že jedním z nejzávažnějších důvodů, resp. příčin zmíněných „transformací“ je nejednoznačná právní úprava postavení příspěvkových organizací krajů.

Na tomto místě nebudu provádět detailní rozpor právní úpravy, pokusím se pouze ve stručnosti a bez dalších výkladů popsat podstatu právního postavení příspěvkových organizací krajů a následně, možná trochu nesystematicky s ohledem na chybějící podrobný rozbor dotčené právní úpravy, upozorním na některé související problematické momenty de lege lata.

Příspěvková organizace kraje je právnickou osobou zřizovanou rozhodnutím zastupitelstva kraje. Jako taková je zapisována do obchodního rejstříku, přičemž tento zápis má pouze deklaratorní účinky. O zřízení příspěvkové organizace se vydává zřizovací listina, jejíž obsah je pro další existenci této právnické osoby naprosto zásadní. Formou zřizovací listiny zřizovatel – kraj stanoví nejen např. název a sídlo příspěvkové organizace, ale také stanoví hlavní účel a tomu odpovídající předmět její činnosti. Doposud nebylo řečeno nic, řekněme, neobvyklého, nic co by se od právnické osoby nečekalo. Co je však pro příspěvkovou organizaci kraje specifické, je její postavení v majetkoprávních vztazích. Ve zřizovací listině se má totiž dále objevit vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití, dále se ve zřizovací listině vymezují taková majetková práva, jež organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena. Právě především naposledy citovaná ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále také jen „RPÚR“) mají pro existenci příspěvkových organizací krajů zcela zásadní význam (k dalším náležitostem zřizovací listiny viz § 27 odst. 2 citovaného předpisu). Především ze zmiňovaných ustanovení „malých rozpočtových pravidel“ se totiž dovozuje, že příspěvková organizace kraje je vlastnický nezpůsobilý subjekt, který hospodaří s majetkem svého zřizovatele v rozsahu jím svěřených majetkových práv (která jsou tedy vykonávána zprostředkovaně), vše, co nabývá při své činnosti pak nabývá do vlastnictví zřizovatele. Že tento výkladový závěr nebyl a možná stále ještě není nediskusí dokazuje, s ohledem na jinak zcela minimální zájem odborné veřejnosti o tuto problematiku, poměrně bohatá diskuse, která se na dané téma vedla a patrně stále vede (viz např. [3]). Z konstatovaného pak vyplývá, že příspěvková organizace v majetkoprávních vztazích, ne však nutně ve všech, vykazuje určitý „handicap“, kdy k realizaci některých majetkoprávních úkonů potřebuje předchozí souhlas svého zřizovatele a vlastníka majetku, se kterým se chystá organizace naložit. Tato koncepce vlastnický nezpůsobilé právnické osoby má své kořeny hluboko před rokem 1989 (podrobněji k postavení příspěvkových organizací viz např. [1], [2]) a ve změnách ekonomicko-spoločenských podmínkách často budí jistou nedůvěru, či vyvolává nepochopení. Jak ale upozorňuje P. Havlan, nic nenasvědčuje, na rozdíl od státních příspěvkových organizací, o přechodnosti této formy [4].

Jsme-li schopni akceptovat shora popsané, zdaleka ještě nemůžeme říci, že je v dané věci jasno. Zákonodárce totiž nastražil adresátům dotčených norem (především norem zákonů o krajích a o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) celou řadu „pastí“ v podobě ne vždy

jednoznačných formulací. Tak například není, podle mého názoru, zcela jednoznačné, jaká majetková práva mohou být příspěvkové organizaci ve zřizovací listině vymezena. Především zabýváme-li se otázkou možnosti vymezení příspěvkové organizaci těch majetkových práv, která spadají do tzv. vyhrazené působnosti některého z orgánů kraje. Dále panují jisté pochybnosti ohledně nutnosti aktualizovat vymezení majetku svěřeného do správy příspěvkové organizaci její zřizovací listinou (osobně to považuji za nejen zbytečné, ale snad i nemožné, neboť rozsah majetku spravovaného příspěvkovou organizací se může měnit i několikrát denně). Dále budí diskusi také otázka toho, který z orgánů kraje je oprávněn rozhodnout o vyjmutí určitého majetku ze správy příspěvkové organizace. Zda je to zastupitelstvo, které schvaluje zřizovací listinu, zda rada kraje v rámci výkonu tzv. zbytkové pravomoci (viz § 59 odst. 3 zákona o krajích).

„Transformace“ příspěvkových organizací krajů na obchodní společnosti a související otázky

S ohledem i na shora popsané ne vždy jasné a srozumitelné postavení příspěvkových organizací krajů dochází čím dál tím častěji k jejich „transformování“ na obchodní společnosti, především potom na společnosti akciové a společnosti s ručením omezeným (dále také jen „obchodní společnost“), které lze zakládat i za jiným účelem, než podnikáním (viz § 56 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

Slovo „transformace“ se doposud v tomto textu vyskytovalo výhradně v uvozovkách. Nebylo tomu náhodou. Právní řád ČR výslovnou úpravu přeměny příspěvkové organizace na obchodní společnost není provedena. „Transformací“ pak tedy rozumíme soubor postupně realizovaných kroků směřujících k zániku příspěvkové organizace a založení obchodní společnosti s tím, že právě nově založená obchodní společnost má nadále zajišťovat úkoly do té doby realizované zaniklou příspěvkovou organizací. Takovéto obchodní společnosti jsou zpravidla se 100 % majetkovou účastí kraje. Nastíněný proces přináší celou řadu problémů. Asi nejzásadnějším bude převod práv a povinností příspěvkové organizace na „nástupnickou“ obchodní společnost a dále úprava vztahu obchodní společnosti k majetku kraje, který bude společností využíván pro její činnost.

Právní úprava s přechodem práv a povinností z rušené příspěvkové organizace na „nástupnickou“ obchodní společnost nepočítá. Praxe si tak „vypomáhá“ různými

soukromoprávními instituty, jako jsou smlouvy o postoupení pohledávek apod., v zásadě tak dochází k převodu práv a povinností na jiný subjekt na smluvním základu. V oblasti pracovněprávních vztahů je pak ve většině případů možné uvažovat o přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů z původního zaměstnavatele na přejímajícího podle § 338 zákoníku práce. Tam, kde není možné shora nastíněnými způsoby dosáhnout změny v subjektu právního vztahu, dojde podle ust. § 27 odst. 3 RPÚR k přechodu (zbylých) práv a povinností rušené příspěvkové organizace na jejího zřizovatele právě okamžikem jejího zrušení.

Pokud jde o užívání majetku kraje původně spravovaného příspěvkovou organizací k dosahování jí zabezpečovaných úkolů, je nutné ve vztahu k obchodní společnosti konstruovat jiný užívací titul, tentokrát však na soukromoprávní bázi. Správa, na základě které příspěvkové organizace užívají majetek kraje je bytostně spjata s jejich právní formou a jako taková je nepřevoditelná na co do povahy odlišnou právní entitu. V praxi pak dochází k pronajímání majetku kraje či jeho vypůjčování obchodním společnostem. Uzavření nájemní smlouvy či smlouvy o výpůjčce s obchodní společností založenou krajem a jím také ze 100% vlastněnou je přes úzký vztah mezi smluvními stranami nutné vnímat jako každý jiný právní úkon realizovaný s kterýmkoliv jiným „cizím“ subjektem, výjimky z pravidla, které krajům ukládá postupovat při hospodaření se svým majetkem hospodárně, účelně a efektivně nelze tolerovat. Vztah obchodní společnosti k majetku kraje je možné také vyřešit (chce se mi dodat – s konečnou platností -) jeho vložení do základního kapitálu zakládané obchodní společnosti. V takovém případě však dochází ke změně vlastníka takového majetku, a tedy alespoň z právního pohledu k jeho privatizaci (vymanění se režimu hospodaření s takovým majetkem z dosahu veřejnoprávních předpisů). Je otázkou, zda postup, který by ad absurdum mohl vést k tomu, že jedna z konstitutivních složek místní samosprávy – ekonomická – by byla z velké části redukována na vlastnictví cenných papírů, je skutečně žádoucí.

Nezanedbatelným aspektem daných „transformací“ je také změna charakteru vztahů mezi krajem a vykonavatelem části jeho samosprávních úkolů. Zatímco v případě příspěvkových organizací byly vazby těsné a především možnosti kontroly a ovlivňování chodu pružné a účinné, v případě obchodních společností tomu tak již zdaleka není. Podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. l) zákona o krajích patří rozhodování o založení a rušení právnických osob, schvalování jejich zakladatelských listin, společenských smluv, zakládacích smluv a stanov, jakož i rozhodování o účasti v již založených právnických osobách do vyhrazené působnosti

zastupitelstva kraje. Poněkud paradoxně pak zákon o krajích v § 59 odst. 1 písm. j) dále stanoví, že radě kraje je vyhrazeno rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti. V důsledku takto koncipované právní úpravy pak může docházet k tomu, že chod obchodních společností kraje se po jejich založení může do značné míry vymknout kontrole zastupitelstva, které jediné z orgánů kraje disponuje přímou demokratickou legitimitací. Samozřejmě je možné, alespoň v teoretické rovině, uvažovat o nástrojích zastupitelstva, kterými by bylo možné ovlivnit radu pokud jde o její rozhodování ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti (především odvolání), nicméně v praxi se alespoň zatím zdají být takové prostředky neúčinné. Zmiňovaná privatizace pak také nutně povede ke snížení míry kontrolovatelnosti hospodaření s původně veřejným majetkem. Převodem vlastnictví majetku z kraje na obchodní společnost dochází jednak ke snížení počtu osob oprávněných rozhodovat o dispozicích s tímto a také k vymanění se takového majetku z pod veřejnoprávních kontrolních mechanismů nastavených především zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole v veřejné správě.

Ne nezajímavými také jistě budou pravděpodobně přetrvávající finanční propojení mezi krajem a obchodní společností, která bude krajem založena k zajišťování ve své povaze neziskových činností (nejčastěji asi zdravotnictví), doposavad realizovaných příspěvkovými organizacemi. Lze odhadovat, že pokud bylo zajišťování určitých činností ztrátové v době, kdy je zabezpečovala příspěvková organizace, bude ztrátové i „pod hlavičkou“ obchodní společnosti. Příspěvek poskytovaný na činnost obchodní společnosti (u kterých je jejich zakladateli ve většině případů nakonec s nějakou komerční činností vždy počítáno) bude působit snad až nepatřičně, vezmeme-li v úvahu např. otázku veřejných podpor, resp. hospodářské soutěže vůbec.

Závěrem

Zdá se tedy, že „transformováním“ příspěvkových organizací krajů na obchodní společnosti se mnohé problémy skutečně vyřeší, na druhou stranu celá řada nových problémů vyvstane. Otázkou je, zda ty nové nebudou ještě palčivější. Ptám se proto, nebylo by vhodnější hledat novou právní formu, která by lépe vyhovovala změněným ekonomicko-sociálním podmínkám a zároveň respektovala specifika veřejné správy, resp. zajišťování veřejných služeb, o které konec konců má jít především?

Literatura:

- [1] Havlan, P.: *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*, Praha: Linde, 2004, 375 s., ISBN 80-7201-453-6.
- [2] Havlan, P.: *Majetek státu v platné právní úpravě*, Praha: Linde, 2003, 442 s., ISBN 80-7201-386-6.
- [3] Havlan, P.: *Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek?*, Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání, Praha: C.H. Beck, roč. 4, č. 2, 2003, od s. 12-13, 2 s., ISSN 1212-8694.
- [4] Havlan, P.: *Několik poznámek k právním formám neziskových organizací územních samosprávných celků*, In Hradecké ekonomické dny 2007, Sborník příspěvků – část první, Hradec Králové: Gaudeamus, 2007, od s. 183-187, 5 s., ISBN 978-80-7041-812-3.
- [5] Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (3)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 6, 2006, od s. 46, 1 s., ISSN 1211-0507.
- [6] Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (2)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 5, 2006, od s. 50, 1 s., ISSN 1211-0507.
- [7] Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (1)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 4, 2006, od s. 49-50, 2 s., ISSN 1211-0507.

Kontaktní údaje na autora – email:

JUDr. Bc. Jan Janeček

Univerzita Hradec Králové

Fakulta informatiky a managementu

Rokitanského 62

50 03 Hradec Králové 3

email: jan.janecek@uhk.cz