

NÁJEM PODNIKU (JE MOŽNÝ V PŘÍPADĚ PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU?)

PETR POSPÍŠIL

Právnická fakulta Masarykovy univerzity,
Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva

Abstrakt

Předmětem předkládaného příspěvku je nájem podniku s cílem stručně nastínit některé problémy vyplývající z platné právní úpravy a spojené s řešením základní otázky možnosti a legálnosti pronájmu zdravotnického zařízení fungujícího v právní formě příspěvkové organizace územního samosprávného celku. Základním východiskem prezentovaných úvah je přitom jednak platná správněprávní úprava, která nastavuje vztah krajů a obcí k jimi zřizovaným příspěvkovým organizacím, a jednak platná obchodněprávní úprava vymezující pojmy podnik, podnikání, podnikatel a náležitosti smlouvy o nájmu podniku.

Klíčová slova

územní samosprávný celek, kraj, obec, příspěvková organizace, veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení, zdravotnické zařízení, nemocnice, podnik, podnikatel, podnikání, smlouva o nájmu podniku, hlavní činnost, doplňková činnost

Abstract

The subject of proposed contribution is a lease of works with a purpose to briefly outline some problems of legal regulation in force related to the basic question of possibility and legality of lease of a health service in a legal form of an allowance organization of self-governing territorial units. The main starting points of presented ideas are the current legal regulation of Czech administrative law defining the relation of regions and municipalities to their allowance organizations and also the current legal regulation of Czech business law defining the legal concept of works, undertaker, business activities and legal essentials of the contract on the lease of works.

Key words

self-governing territorial units, municipality, region, allowance organization, public non-profit institutional health service, health service, hospital, works, undertaker, business activities, contract on the lease of works, main activities, additional activities

ÚVODEM

Z rozhodnutí státu byl k 1. lednu 2003 zákonem č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 290/2002 Sb.“), uskutečněn přechod státních zdravotnických zařízení (samozřejmě vedle organizací působících v jiných odvětvích) do správy krajů.¹⁾

V ust. § 2 odst. 2 větě 1. zákona č. 290/2002 Sb. je jednoznačně uvedeno, že dnem 1. ledna 2003 se stávají státní příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonávaly k 31. prosinci 2002 okresní úřady, příspěvkovými organizacemi krajů. Pokud jde o právní formu organizací – právnických osob²⁾, které byly předmětem zákonného přechodu, byl tak k 1. lednu 2003 výchozí stav všech zdravotnických zařízení stejný – právní forma příspěvkové organizace byla zákonem jednoznačně dána.

První roky fungování zdravotnických zařízení pod správou krajů přinesly množství problémů vyvolaných zejména absencí jasně definované státní či chcete-li národní koncepce zdravotnictví. V tomto „shůry daném“ prostředí ekonomické i právní nejistoty, bylo přirozené, že jednotlivé kraje v rolích zřizovatelů klíčových zdravotnických zařízení v regionech hledaly a stále hledají po své linii samy nejrůznější zákonné cesty, jak zabezpečit jejich budoucí fungování, a zejména jak stabilizovat a zlepšit jejich hospodaření. V této souvislosti je dlouhodobě vedena i debata o vhodnosti či nutnosti nahrazení právní formy příspěvkové organizace jinou, životnější, akceschopnější a konkurenceschopnější právní

¹⁾ srov. **Mach J. a kol.** – Zdravotnictví a právo – komentované předpisy, Praha: Nakladatelství Orac s.r.o., 2003, str. 76: *Se zavedením krajského územního uspořádání v České republice došlo ke zrušení okresních úřadů a od 1. ledna 2003 většina dosud státních zdravotnických zařízení, jejichž zřizovatelem byl okresní úřad, přejde do působnosti krajů v jejich samostatné působnosti.*

²⁾ srov. **Hurdík J.** Právnické osoby a jejich typologie, Praha: C. H. Beck, 2003, str. VIII: *Tímto fascinujícím fenoménem je právnická osoba - přes mnoho pokusů nedefinovatelný právní institut, současně však nezbytný průvodní jev a nástroj posledních dvou staletí globalizujícího se světa kapitalismu.*

formou. Zejména jsou v rámci těchto debat zdůrazňovány výhody obchodních společností, zmiňuje se i forma obecně prospěšné společnosti a otevřeně se diskutuje o možnosti nájmu či prodeje podniku.³⁾

Specifickým způsobem reagoval na výše zmíněné hledání optimální (nebo alespoň ze všech momentálně možných nevhodných té nejméně nevhodné) právní formy stát. Nejprve byl do zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zcela nesystémově včleněn tzv. blokační § 99a zakazující územním samosprávným celkům do přijetí zákona o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních převést toto zdravotnické zařízení do formy obchodní společnosti anebo svěřit jeho provozování obchodní společnosti jinak vytvořené. Zjevným výsledkem překotné snahy státu zabránit územním samosprávám v legitimním rozhodnutí o budoucnosti jimi spravovaných zařízení pak bylo vydání zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů. Značně kriticky se v širších souvislostech systému zdravotní péče a vztahu státní správy a samosprávy k tomuto zákonu postavil Ústavní soud ve svém nálezu publikovaném pod č. 483/2006 Sb., kterým byla některá jeho ustanovení zrušena.⁴⁾ O praktické nepoužitelnosti takto uměle vytvořené právní formy svědčí mj. skutečnost, že žádné „veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení“ za dva roky účinnosti zákona nevzniklo a jejich rejstřík vedený Ministerstvem zdravotnictví tak zůstává prázdný (resp. jakýkoliv odkaz na tento rejstřík nelze na webových stránkách Ministerstva zdravotnictví dohledat).⁵⁾

CÍLE PŘÍSPĚVKU

³⁾ srov. **Havlan P.** Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě, Praha, Linde Praha a.s., 2004, str. 61-65: ... *V kontextu s tím pak lze vyslovit názor, že jde-li o potřebu stoprocentní majetkové účasti obce (kraje) na zajištění nějaké hospodářské (podnikatelské) činnosti, nebylo by od věci uvažovat o legislativním zakotvení institutu veřejného podniku tak říkajíc v nejužším smyslu.*

⁴⁾ srov. **Boguszak J. a kol.** Teorie práva, Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 155: *Činnost státních orgánů ve všech úrovních a směrech činnosti může do značné míry ovlivňovat efekt společenského působení práva. Je nesporné, že prvním předpokladem adekvátního výsledku působení právních norem je dostatečná úroveň jejich obsahové i formální kvality. Právní normy musí především mít vysokou obsahovou kvalitu, musí upravovat společenské vztahy z hlediska aprobovaných hodnot a cílů společnosti.*

⁵⁾ Zjevně tak není naplňováno ust. § 27 odst. 7 zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů: *Ministerstvo zdravotnictví je povinno zpřístupnit rejstřík veřejných zdravotnických zařízení též v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup.*

Cílem tohoto příspěvku není komplexní pohled na problematiku příspěvkových organizací územních samosprávných celků, ani jakýkoliv rozbor výhod či nevýhod této zvláštní formy právnické osoby. Řada otázek spojených s fungováním příspěvkových organizací územních samosprávných celků jako např.:

- nejednotný přístup k jejich vlastnické způsobilosti,
- nemožnost daňově odepisovat svěřený majetek (na rozdíl od příspěvkových organizací státu),
- zákonná limitace odměňování zaměstnanců (včetně vrcholných manažerů),

představuje teoreticky i prakticky zajímavá a odborně často zpracovávaná témata. Z těchto otázek svým způsobem vychází i tento můj příspěvek, a to i přesto, že jim nebudu věnovat další pozornost.

V tomto příspěvku chci dále podrobněji komentovat nájem podniku s cílem stručně nastínit některé výkladové problémy vyplývající z platné právní úpravy a spojené s řešením samotné základní otázky možnosti a legálnosti pronájmu zdravotnického zařízení fungujícího v právní formě příspěvkové organizace kraje (příp. obce, neboť podstata problému je u obou úrovní územních samosprávných celků shodná). Za základní východisko dalších úvah přitom považuji současnou zákonnou úpravu, která nastavuje vztah krajů k jimi zřizovaným příspěvkovým organizacím.⁶⁾

K PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ VE SPRÁVNÍM PRÁVU

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, v ust. § 14 odst. 3 dává kraji možnost pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje. V souladu s ust. § 35 odst. 2 písm. j) uvedeného zákona je zastupitelstvu kraje vyhrazeno zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny. Dle ust. § 59 odst. 1 písm. i) citovaného zákona je radě kraje vyhrazeno vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem.

⁶⁾ srov. **Radbruch G.** Filozofie práva (citováno dle **Hattenhauer H.** Evropské dějiny práva, Praha: C.H.Beck, 1998, str. 547): *Jistota práva vyžaduje pozitivitu práva: nelze-li zjistit, co je spravedlivé, musí být stanoveno, co má spravedlivým být, a to instancí, která je schopná to, co stanovila, také prosadit. Pozitivita práva se tak nanejvýš zvláštním způsobem stává předpokladem jeho správnosti: patří stejně tak k pojetí správného práva, aby bylo pozitivní, jako je úkolem pozitivního práva, aby bylo správné.*

Druhý z platných právních předpisů, které řeší vztah kraje k příspěvkovým organizacím, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, v ust. § 27 odst. 1 stanoví, že územní samosprávný celek zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. V odst. 3. téhož zákonného ustanovení se ve vztahu k příspěvkovým organizacím dává dále zřizovateli možnost realizovat rozdělení, sloučení, splnutí nebo zrušení organizace.

Pokud jde o vztah kraje přímo ke zdravotnickým zařízením, je lakonicky řešen v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kde se v ust. § 39 odst. 1 stanoví, že zdravotnická zařízení zřizují ministerstvo zdravotnictví, kraje v samostatné působnosti, obce, fyzické a právnické osoby. Kromě toho také stojí za zmínku ust. § 33 uvedeného zákona stanovící, že zařízení a organizace zdravotnické soustavy zřízené ministerstvem zdravotnictví, kraji v samostatné působnosti nebo obcemi jsou řízeny svými zřizovateli.

Platná právní úprava možnost nájmu příspěvkové organizace jako podniku třetímu subjektu nepředpokládá; na druhou stranu je však třeba uvést, že uvedené (ani jiné) právní předpisy tuto možnost výslovně nevylučují. Kraje jako vyšší územní samosprávné celky jsou nedílnou organizační součástí systému veřejné správy České republiky, jenž nutně musí vykazovat určitou míru právní jistoty.⁷⁾ **Proto se přikláním spíše k názoru, že výčet možností zřizovatele, jak naložit s příspěvkovou organizací, vyplývající z platné právní úpravy je třeba považovat za taxativní.**

K PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ V OBCHODNÍM PRÁVU

Pokud by v konkrétním případě v rámci výkonu své samostatné působnosti některý z krajů (či některá obec) chtěl postupovat cestou nájmu podniku, musel by se nutně před uzavřením smlouvy o nájmu podniku zabývat otázkou, zda zdravotnické zařízení jako příspěvková organizace územního samosprávného celku může vůbec být považována za podnik

⁷⁾ srov. **Hattenhauer H.** Evropské dějiny práva, Praha: C.H.Beck, 1998, str. 320: *Právo žije z ideálů, které jsou přítomnosti dávány jako měřítko. Jakkoli jsou nedosažitelné a v praxi jenom částečně poznatelné, musí k nim právo směřovat, jestliže nechce zaniknout v politické libovůli.*

ve smyslu obchodního zákoníku a z tohoto titulu být předmětem smlouvy o nájmu podniku (resp. otázkou, zda příspěvková organizace má podnik).

Podle ust. § 488b zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, se smlouvou o nájmu podniku pronajímatel zavazuje přenechat svůj podnik nájemci, aby jej samostatně provozoval a řídil na vlastní náklad a nebezpečí a aby z něj pobíral užitky. Nájemce se zavazuje zaplatit pronajímateli nájemné. V souladu s ust. § 5 obchodního zákoníku se podnikem pro účely tohoto zákona rozumí soubor hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání. K podniku náleží věci, práva a jiné majetkové hodnoty, které patří podnikateli a slouží k provozování podniku nebo vzhledem ke své povaze mají tomuto účelu sloužit. Stěžejním znakem podniku je podnikání, které obchodní zákoník v ust. § 2 odst. 1 definuje jako soustavnou činnost prováděnou samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Odst. 2 téhož ustanovení pak v písm. a) vymezuje, že podnikatelem pro účely tohoto zákona se rozumí mimo jiné i osoba zapsaná v obchodním rejstříku.

Názor, že zdravotnické zařízení jako příspěvková organizace kraje snad může být považováno za podnik či podnikatele, je zákonně podepřen pouze faktem, že příspěvkové organizace územních samosprávných celků se v souladu s ust. § 27 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zapisují do obchodního rejstříku.

K NEPODNIKATELSKÉMU CHARAKTERU PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ

Ust. § 23 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk. „Nepodnikatelský“ charakter příspěvkových organizací je zřejmý také z již výše citovaného ust. § 27 odst. 1 stejného zákona (*územní samosprávný celek zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu*).

Nemocnice fungující v právní formě příspěvkové organizace nesplňují ze samotné své podstaty základní znak podnikatelské činnosti, neboť předmětem jejich hlavní činnosti je

poskytování zdravotní péče na území kraje jeho občanům, tj. veřejně prospěšná nevýdělečná činnost a nikoli podnikání provozované za účelem dosažení zisku.⁸⁾ Vyjdu-li přímo ze zákonné definice podniku jako souboru hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání, směřuji k závěru, že v případě příspěvkové organizace kraje – zdravotnického zařízení, jehož hlavním předmětem činnosti je poskytování zdravotní péče, podnik vůbec neexistuje, neboť hlavní činnost nemocnice nenaplňuje znaky podnikání. Striktně vzato, pokud jde o hlavní předmět činnosti nemocnice – příspěvkové organizace kraje, smlouva o nájmu podniku nemůže být uzavřena, neboť zde není, co by tvořilo předmět takové smlouvy.

Podnikatelská činnost může v konkrétních případech tvořit doplňkovou činnost nemocnic – příspěvkových organizací kraje. Ve smyslu ust. § 27 odst. 2 písm. g) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje kraj ve zřizovací listině příspěvkové organizace okruhy doplňkové činnosti navazující na hlavní účel příspěvkové organizace, kterou jí zřizovatel povolí k tomu, aby mohla lépe využívat všechny své hospodářské možnosti a odbornost svých zaměstnanců; tato činnost nesmí narušovat plnění hlavních účelů organizace a sleduje se odděleně. Tyto doplňkové činnosti jsou zpravidla vykonávány na základě živnostenského oprávnění nebo na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů, a proto lze dovodit, že při jejich výkonu je nemocnice – příspěvková organizace kraje, považována za podnikatele (viz ust. § 2 odst. 2 písm. b) a c) obchodního zákoníku). Domnívám se, že v případě uzavření smlouvy o nájmu podniku by se, v případě nemocnice – příspěvkové organizace kraje, mohla taková smlouva týkat pouze souboru hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání, využívaných v rámci doplňkové činnosti organizace.

ZÁVĚR

Z provedeného zcela základního rozboru platné právní úpravy vychází můj skeptický závěr k zákonnosti případně uzavřené smlouvy o nájmu nemocnice – příspěvkové organizace kraje (s výše zmíněnou výhradou možnosti pronájmu v souvislosti

⁸⁾ srov. **Hurdík J.** Právnícké osoby a jejich typologie, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 86: *Zatímco právnícké osoby soukromého práva budou zpravidla sledovat zájem soukromý, který se však nesmí přičítat zájmu veřejnému, avšak současně mohou sledovat i zájem veřejný (obecně prospěšné právnícké osoby soukromého práva), právnícké osoby veřejného práva sledují svým účelem více či méně specificky definovaný veřejný zájem.*

doplňkovou činností organizace). Jelikož neakceptuji možnost a legálnost nájmu příspěvkové organizace kraje, nebudu se dále zabírat dalšími souvisejícími právními i odbornými otázkami jako je problém zajištění rozsahu a dostupnosti zdravotní péče, otázka další opodstatněnosti existence příspěvkové organizace a s tím spojený problém ručení krajů za závazky zrušených příspěvkových organizací, otázka doby nájmu, otázka smluvních stran ad.

Jsem si vědom toho, že na problémy mnou nastíněné v tomto příspěvku existuje odlišný právní názor, a že ve zcela konkrétních případech byly uzavřeny smlouvy o nájmu podniku mezi soukromými společnostmi a obcemi, jejichž předmětem jsou právě nemocnice zřízené ve formě příspěvkové organizace obce.

Literatura:

- (1) **Hurdík J.** - *Právnícké osoby a jejich typologie*, Praha: C. H. Beck, 2003, 106 str. ISBN 80-7179-790-1
- (2) **Havlan P.** *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*, Praha, Linde Praha a.s., 2004, 375 str., ISBN 80-7201-453-6
- (3) **Hattenhauer H.** - *Evropské dějiny práva*, Praha: C.H.Beck, 1998, 708 str., ISBN 80-7179-560-7
- (4) **Boguszak J. a kol.** - *Teorie práva*, Praha: ASPI Publishing, 2004, 348 str., ISBN 80-7357-030-0
- (5) **Mach J. a kol.** - *Zdravotnictví a právo – komentované předpisy*, Praha: Nakladatelství Orac s.r.o., 2003, 351 str., ISBN 80-86199-50-9
- (6) **Knapp V.a kol.** - *Tvorba práva a její současné problémy*, Praha: Linde, 1998, 462 str., ISBN 80-7201-140-5
- (7) **H. L. A. Hart** – *Pojem práva*, Praha: Prostor, 2004, 316 str., ISBN 80-7260-103-2

Kontaktní údaje na autora – email:

petr.pospisil@kr-t.cz