

# K povaze příspěvkové organizace územního samosprávného celku

## 1. Úvod

Český právní řád priznává právní osobnost (subjektivitu) řadě entit zřízených prostředky veřejného práva, jejichž právní povaha není zcela jednoznačná. Mezi takové entity, které jsou pozitivním právem považovány za právnické osoby a jejichž povaha je však přinejmenším sporná, můžeme zařadit i příspěvkovou organizaci územního samosprávného celku (dále též „ÚSC“). Příspěvkovou organizaci ÚSC je třeba odlišit od státní příspěvkové organizace, kterou upravuje zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Pokud tedy budeme v dalším textu bez dalšího hovořit o příspěvkové organizaci, máme na mysli jen příspěvkovou organizaci ÚSC. Tento článek má ambici se zabývat zejména povahou příspěvkové organizace ÚSC jako právnické osoby a nositele veřejné správy a dalšími problematickými otázkami, které právní úprava příspěvkových organizací vyvolává.

Těžiště právní úpravy příspěvkových organizací se nachází v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále též „**malá rozpočtová pravidla**“ nebo „**RPÚR**“). Tento zákon upravuje zejména zřízení příspěvkové organizace, pravidla jejího finančního hospodaření a vztah ke zřizovateli. Dalšími klíčovými předpisy jsou obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze. Tyto zákony upravují zejména kompetenci orgánů ÚSC vůči příspěvkovým organizacím. Příspěvkovou organizaci může zřídit jak obec, tak i vyšší územní samosprávný celek, tedy samosprávný kraj a hlavní město Praha včetně jeho městských částí. Zřizování příspěvkových organizací spadá do samostatné působnosti ÚSC a patří mezi pravomoci vyhrazené zastupitelstvu územního samosprávného celku,<sup>2)</sup> tuto pravomoc není možné delegovat na jiný orgán ÚSC. Radě je vyhrazeno plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů.<sup>3)</sup>

---

<sup>1)</sup> Autor je interním doktorandem na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy a advokátním koncipientem. Příspěvek vznikl díky podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo a výzvy dneška“, id. č. PROGRES Q03.

<sup>2)</sup> Viz § 84 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), obdobná úprava se nachází v krajském zřízení i zákonu o hl. m. Praze.

<sup>3)</sup> Viz § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení.

## 2. Účel

Dle § 23 odst. 1 písm. b) RPÚR může samosprávný celek 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. Právní osobnost (subjektivita) je tedy zásadním znakem, který navenek odlišuje příspěvkovou organizaci od organizační složky územního samosprávného celku dle § 23 odst. 1 písm. b) RPÚR, která právní osobnost nemá a nepovažuje se za samostatnou právnickou osobu. Jak příspěvkovou organizaci, tak organizační složku ÚSC můžeme v systematické zákona podřadit pod souhrnný pojem *organizace územních samosprávných celků*.

Určité vodítko pro to, zda má obec či kraj pro zajišťování určité činnosti zřídit organizační složku či příspěvkovou organizaci, nabízí malá rozpočtová pravidla v § 24 odst. 1. Podle tohoto ustanovení formu organizační složky volí pro takové činnosti, které

- a) nevyžadují velký počet zaměstnanců,
- b) nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení,
- c) nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné,
- d) nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů.

*A contrario* lze dovodit, že pro činnosti vyžadující vyšší počet zaměstnanců, potřebující složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení, činnosti vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné nebo pro činnosti, při kterých se vstupuje do složitých ekonomických nebo právních vztahů, má ÚSC zvolit formu příspěvkové organizace. Nutno dodat, že jde o neurčité právní pojmy, jejichž obsah si musí ÚSC jako zřizovatel vyložit.

Další direktiv pro volbu formy je obsažen přímo § 27 odst. 1 RPÚR, který 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**. Dělicí linie mezi tím, jaká forma organizace ÚSC má být pro kterou činnost zvolena, je neostrá. V praxi je volba formy organizace ÚSC spíše otázkou politického rozhodnutí zastupitelstva, respektive rady, která připravuje podklady pro zasedání zastupitelstva. Pro tytéž činnosti je navíc možné založit i obchodní korporaci podle předpisů soukromého práva, a to konkrétně společnost s ručením omezeným nebo akciovou společnost.

ÚSC zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou **zpravidla neziskové**. Můžeme tedy dovodit, že příspěvkovou organizaci není možné zřídit pro činnosti, které jsou obvykle ziskové, v tomto případě by ÚSC měl zvolit formu obchodní korporace. Samotná skutečnost, že příspěvková organizace při své činnosti dosáhne zisku, není problémem. Zákon předpokládá, že činnost příspěvkové organizace bude financována zejména z prostředků přijatých z rozpočtu svého zřizovatele (z příspěvku), příspěvkové organizace tedy zpravidla provozují takové činnosti, které

si samy na sebe nedokáží vydělat. Naproti tomu obchodní korporace mohou být financovány ze strany ÚSC pouze pomocí vkladů a dalších soukromoprávních jednání, jako je smlouva o zápůjčce, darovací smlouva atd., zatímco příspěvek z rozpočtu zřizovatele má čistě veřejnoprávní charakter. Příspěvková organizace je oproti obchodním korporacím úzce napojena na rozpočet svého zřizovatele. Důvodem, proč ÚSC volí formu příspěvkové organizace, je zejména možnost efektivně kontrolovat činnost příspěvkové organizace a možnost jednoduše kompenzovat ztrátu díky přímému napojení na rozpočet zřizovatele.<sup>4)</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, ÚSC zřizuje podle § 27 odst. 1 příspěvkovou organizaci pro činnosti **ve své působnosti**. Působnost územních samosprávných celků se tradičně dělí na působnost samostatnou (vlastní) a působnost přenesenou (cizí, delegovanou).<sup>5)</sup> Malá rozpočtová pravidla v § 27 odst. 1 nespecifikují, zda jde o působnost samostatnou či přenesenou. To však nalezneme v § 35a odst. 2 obecního zřízení, podle kterého *„Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak“*. S tím koresponduje i § 23 odst. 1 rozpočtových pravidel, podle kterého může ÚSC zřídit příspěvkovou organizaci (a další právnické osoby nebo organizační celky) *zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností*.

Podle obecního zřízení do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon (§ 35 odst. 1 obecního zřízení). Využívání vlastního majetku a zabezpečování veřejně prospěšných činností podle tohoto ustanovení jistě spadá do samostatné působnosti obce. Výraz *zejména* v § 23 odst. 1 RPÚR však naznačuje, že jde o demonstrativní výčet a příspěvkovou organizaci je tedy možné zřídit i pro jiné činnosti než k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Lze však dovodit, že příspěvkové organizaci nikdy nemohou být zřizovací listinou svěřeny takové činnosti, které jsou spojeny s nařizovací pravomocí ÚSC – přenos pravomoci z obce na příspěvkovou organizaci by byl nejenom v rozporu se zákonem, ale i s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Vymezení hlavního účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti je pak jednou z obligatorních náležitostí zřizovací listiny, kterou zřizovatel při zřízení příspěvkové organizace vydává.<sup>6)</sup>

---

<sup>4)</sup> K důvodům zakládání příspěvkových organizací srov. MITWALLYOVÁ, H.: Mají příspěvkové organizace v dnešní době své opodstatnění? In: *Právník*, 2014, roč. CLIII, č. 9, s. 772-792. ISSN 0231-6625.

<sup>5)</sup> Srov. KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 166. ISBN 978-90-7552-719-6.

<sup>6)</sup> Viz § 27 odst. 2 písm. c) RPÚZ.

V praxi se nejčastěji setkáváme s tím, že formu příspěvkové organizace mají různé kulturní instituce (muzea, galerie, divadla, kulturní domy), nemocnice, školská zařízení, poskytovatelé sociálních služeb, technické služby, správy lesů atd. Příspěvkové organizace tedy v zásadě vykonávají činnosti, které jsou veřejně prospěšné a které si samy na sebe nezvládnou vydělat.

### 3. Povaha komunální příspěvkové organizace jako právnické osoby

Zákon příspěvkovou organizaci považuje za právnickou osobu, respektive umožňuje územním samosprávným celkům *zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby*.<sup>7)</sup> Podle § 118 občanského zákoníku (dále též „OZ“) má právnická osoba právní osobnost od svého vzniku do svého zániku. Právní osobnost je dle OZ způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.<sup>8)</sup> Právě oddělenost příspěvkové organizace od zřizovatele, byť pouze částečná, a možnost v soukromoprávních vztazích vystupovat jako samostatná osoba je v praxi jedním z hlavních důvodů, proč se ÚSC rozhodují zřizovat příspěvkové organizace. Důsledkem přiznání právní osobnosti (subjektivity) příspěvkové organizaci je možnost pod vlastním jménem vstupovat do právních vztahů. P. Havlan tyto právní vztahy člení na 1) *klasické právní vztahy s fyzickými a právnickými osobami mimo zřizovatele jako subjekt vlastnického práva a jiných majetkových práv*, 2) *specifické právní vztahy s danou obcí nebo krajem (zřizovatelem)*, 3) *specifické právní vztahy s jinými příspěvkovými organizacemi dané obce či kraje*.<sup>9)</sup> Mimo to příspěvková organizace, a nikoliv zřizovatel, vystupuje jako zaměstnavatel vůči svým zaměstnancům.

Při zkoumání právní povahy příspěvkové organizace je třeba se zabývat otázkou, zda se jedná o právnickou osobu soukromého či veřejného práva. Nabízí se vcelku jednoduchá odpověď, že jde o právnickou osobu veřejného práva, neboť je přeci založena podle předpisů veřejného práva a řídí se jimi i během své existence. O způsobu vzniku jako znaku odlišujícího od sebe právnické osoby soukromého a veřejného práva píše například T. Dvořák v komentáři k občanskému zákoníku. Připouští však existenci právnických osob „hybridní povahy“, které nemají výlučně soukromoprávní ani veřejnoprávní povahu. Jako příklad však uvádí politické strany, které vznikají na základě svobodné vůle osob, během své existence však silně podléhají veřejnoprávní regulaci.<sup>10)</sup> Příspěvková organizace je však případem opačným – její zřízení podléhá čistě veřejnému právu, stejně tak její vztah se zřizovatelem, při naplňování účelu, pro který byla zřízena, však užívá prostředky práva soukromého. T. Dvořák tak příspěvkovou organizaci, stejně jako například státní podnik, řadí k právnickým osobám „jejichž právní povaha

---

<sup>7)</sup> Viz § 23 odst. 1 písm. b) RPÚZ.

<sup>8)</sup> Viz § 15 odst. 1 OZ.

<sup>9)</sup> Blíže viz HAVLAN, P. In: HAVLAN, P., JANEČEK, J., a kol.: *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2013, s. 32. ISBN 978-80-7502-057-4.

<sup>10)</sup> Viz DVOŘÁK, T. In: ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA J. a kol.: *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I*, (§ 1-654). Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 105 a násl. ISBN: 978-80-7478-370-8.

se vzpírá jakémukoliv pokusu o jejich přesné zařazení“.<sup>11)</sup> Podobně komentář k malým rozpočtovým pravidlům autorského kolektivu Bouška/Rigel/Mlynář poznamenává, že zařazení příspěvkové organizace do jedné ze dvou zmíněných kategorií je poměrně komplikované.<sup>12)</sup>

Jaký je praktický význam zařazení příspěvkové organizace do kategorie právnických osob soukromého či veřejného práva? Jde především o rozsah aplikovatelnosti obecné úpravy právnických osob v občanském zákoníku. Ustanovení § 20 odst. 2 OZ stanoví následující: „*Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.*“ První věta tohoto ustanovení má spíše deklaratorní charakter, podle věty druhé se ustanovení občanského zákoníku aplikují v rozsahu, v jakém to připouští právní povaha právnických osob veřejného práva. Občanský zákoník ani jiný zákon neříká, které právnické osoby se považují za právnické osoby veřejného práva. Jejich zařazení do té které kategorie je tak ponecháno na právní praxi a právní vědě. Za určitý nedostatek právního řádu jako celku lze shledat to, že za právnické osoby považuje entity, u nichž není zřejmé, zda je jejich povaha soukromoprávní či veřejnoprávní, zároveň prostřednictvím § 20 odst. 2 OZ stanoví jiná pravidla pro právnické osoby soukromého a veřejného práva, dále však již neříká, jaké právnické osoby jsou právnickými osobami soukromého a jaké veřejného práva, ani neobsahuje žádná vodítka, podle kterých by šlo jejich povahu určit.

Pokud by povaha příspěvkové organizace jako právnické osoby byla veřejnoprávní ve smyslu § 20 odst. 2 OZ, vztahovala by se na ni ustanovení OZ pouze v případě, že by se to slučovalo s její právní povahou. V opačném případě by se na příspěvkovou organizaci vztahoval občanský zákoník, zejména jeho ustanovení o právnických osobách, jako celek. Nesmíme však pominout, že zákon o malých rozpočtových pravidlech by i v případě čistě „soukromoprávní“ povahy příspěvkové organizace byl (stejně jako je například zákon o obchodních korporacích) ve vztahu speciality k OZ a na otázky, které tento zákon upravuje odlišně, by se OZ tak jako tak nevztahoval. Povaha ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je navíc kogentní.

O jaká ustanovení OZ může v praxi jít? Malá rozpočtová pravidla například prakticky vůbec neupravují zastoupení příspěvkové organizace, výjimkou § 27 odst. 2 písm. d), který stanoví *označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace*, jako jednu z obligatorních náležitostí zřizovací listiny. Na zřizovací listině je ponecháno, jak se bude statutární orgán označovat (ředitel, vedoucí, správní rada atd.), zda půjde o orgán

---

<sup>11)</sup> Tamtéž.

<sup>12)</sup> Srov. § 27 Zřizování, změny a zrušení příspěvkových organizací. In: RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R.: *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X.



monokratický či kolektivní, v případě kolektivního orgánu může zřizovací listina určit, že jménem příspěvkové organizace musí vystupovat více členů statutárního orgánu společně. K tomu, abychom zjistili, že statutárním orgánem příspěvkového orgánu náleží generální zástupčí oprávnění, je třeba aplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku. I v případě, že bychom akceptovali čistě veřejnoprávní povahu příspěvkové organizace, lze se domnívat, že aplikace těchto ustanovení není v rozporu s povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby veřejného práva.

Myslitelné jsou však i situace, jejichž řešení nebude takto jednoduché. Jde například o otázku možnosti jednat za právnickou osobu jejím jménem ještě před jejím vznikem. Podle § 127 OZ lze za právnickou osobu jednat jejím jménem již před jejím vznikem. Kdo takto jedná, je z tohoto jednání oprávněn a zavázán sám, přičemž právnická osoba může účinky těchto jednání pro sebe do tří měsíců od svého vzniku převzít (ratihabovat). Příspěvkové organizace bývají zřizovací listinou přijatou zastupitelstvem obvykle zřizovány (tedy vznikají) k určitému budoucímu datu, nikoliv s okamžitou účinností. Příspěvkové organizace musí v souvislosti se svým zřízením učinit řadu právních jednání, například uzavřít nájemní smlouvy na prostory, v kterých mají provozovat svou činnost. Může tedy jiná osoba (nejpravděpodobněji zřizovatel) ještě před vznikem příspěvkové učinit tato právní jednání s tím, že je příspěvková organizace následně převezme, nebo je třeba čekat až na den vzniku příspěvkové organizace dle zřizovací listiny, což nemusí být zcela praktické, pokud má příspěvková organizace již v den vzniku začít vykonávat určitou činnost? Na tuto otázku je možné odpovědět v zásadě trojím způsobem:

1) Ačkoliv příspěvková organizace vzniká na základě ustanovení předpisů veřejného práva, budeme ji považovat za právnickou osobou soukromého práva, § 20 odst. 2 OZ na příspěvkovou organizaci aplikovat nebudeme a na příspěvkovou organizaci se tak *a contrario* bude vztahovat obecná úprava občanského zákoníku v plné šíři, a to včetně § 127 OZ, za příspěvkovou organizaci lze tedy jednat jejím jménem již před jejím vznikem, a ta následně může převzít účinky těchto právních jednání.

2) Příspěvková organizace je právnickou osobou veřejného práva, musíme tedy aplikovat § 20 odst. 2 OZ, větu za středníkem. Ustanovení § 127 OZ se však slučuje s právní povahou příspěvkové organizace, a to s ohledem na účel, pro který je možné příspěvkovou organizaci zřídit. Při naplňování účelu, pro který byla zřízena, příspěvková organizace užívá pouze prostředků práva soukromého, nemá žádnou nařizovací pravomoc, navíc v rámci vedlejší činnosti je oprávněna provozovat podnikatelskou činnost. Aplikace ustanovení § 127 OZ je účelná a není v rozporu s veřejným pořádkem, obzvlášť pokud bude jménem příspěvkové organizace jednat sama obec či kraj, která ji zřizuje. Postupovat se tak bude stejně jako v bodě 1).

3) Příspěvková organizace je právnickou osobou veřejného práva, proto opět aplikujeme § 20 OZ, ovšem oproti předchozímu bodu dojdeme k závěru, že použití § 127 OZ se neslučuje s povahou příspěvkové organizace jako

osoby veřejného práva, není tedy možné, aby za ni kdokoli jednal před vznikem její právní osobnosti a ta následně účinky těchto právních jednání převzala.<sup>13)</sup>

Domnívám se, že je možné věcně argumentovat pro všechny tři výše uvedené závěry. Osobně bych se přikláněl k závěru prolínajícímu bod 1) a 2), neboť otázka soukromoprávní či veřejnoprávní povahy příspěvkové organizace není v literatuře zcela vyjasněna a použití § 127 OZ dle mého názoru nutně nemusí být v rozporu s právní povahou příspěvkové organizace ani v rozporu s veřejným pořádkem. Cílem těchto úvah není vyřešit možnost jednat za příspěvkovou organizaci již před jejím vznikem, na příkladu předběžné právnické osoby je však možné demonstrovat, že otázka soukromoprávní či veřejnoprávní povahy příspěvkové organizace a dalších právnických osob nemusí být jen předmětem akademických debat, ale může mít i poměrně praktický význam.

Podle D. Hendrycha mohou být právníckými osobami veřejného práva jen ty subjekty, které jsou originárními nebo delegovanými nositeli veřejné moci nebo veřejných úkolů, podle D. Hendrycha však neplatí, že každý nositel veřejné moci nebo veřejných úkolů je právnickou osobou veřejného práva.<sup>14)</sup> Za nositele veřejné moci příspěvkovou organizaci označit nelze, za nositele veřejných úkolů ji však označit lze, neboť vykonává některé úkoly, které spadají do samostatné působnosti obce.

Pro posouzení toho, zda je určitý útvar právnickou osobou veřejného práva, je dle názoru D. Hendrycha rozhodující 1) osoba zřizovatele, 2) účel existence (veřejný nebo soukromý) a povaha zamýšlených nebo přikázaných úkolů a 3) forma zřízení (zákon, správní akt, smlouva, zakládací listina).<sup>15)</sup> Na základě těchto pojmových znaků by bylo možné příspěvkovou organizaci podřadit pod pojem právnická osoba veřejného práva: Zřizovatelem příspěvkové organizace je vždy obec či kraj, tedy nositel veřejné moci a právnická osoba veřejného práva. Účelem existence příspěvkové organizace je plnění úkolů, které spadají do samostatné působnosti obce nebo kraje, jde tedy o veřejný účel; podnikatelská činnost, kterou příspěvková organizace může též vykonávat v rozsahu povoleném zřizovací listinou, může být provozována jen jako doplňková činnost a nesmí ohrozit naplňování hlavního účelu.<sup>16)</sup>

---

<sup>13)</sup> Pokud budeme příspěvkovou organizaci považovat za právnickou osobu veřejného práva, můžeme závěr v bodě 3) podpořit například komentářem T. Dvořáka k § 127 OZ, podle kterého úprava předběžné právnické osoby nikdy nedopadá na případ, „*kdy se jedná o jakoukoliv právnickou osobu veřejného práva, neboť tam je to vyloučeno z povahy věci*“. Je však třeba dodat, že tento autor v jiných částech komentáře řadí příspěvkovou organizaci mezi právnické osoby na pomezí veřejného a soukromého práva a komentář k citace z komentáře k § 127 mluví na právnické osoby veřejného práva obecně. Blíže srov. DVOŘÁK, T. In: ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA J. a kol.: *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I*, (§ 1-654), op. cit., s. 449 an.

<sup>14)</sup> Blíže viz HENDRYCH, D.: Právnické osoby veřejného práva. In: *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 1, str. 4, ISSN 0139-6005.

<sup>15)</sup> Tamtéž.

<sup>16)</sup> Viz § 27 odst. 2 písm. g).

Podle K. Berana se v právní teorii za pojmové znaky právnických osob veřejného práva většinou považuje veřejnoprávní způsob zřízení, plnění úkolů veřejné správy či úkolů ve veřejném zájmu a veřejnoprávní pravomoc. Tyto „tradiční“ pojmové znaky však K. Beran rozporuje. Z pojmových znaků právnických osob veřejného práva je dle jeho názoru třeba eliminovat funkcionální znak spočívající v plnění veřejných úkolů, neboť veřejné úkoly jsou toliko předpokladem pro přípustnost zřízení právnické osoby veřejného práva. Právnické osoby, které nemají žádné pravomoci a pouze plní veřejné úkoly, jsou podle K. Berana právnickými osobami veřejného práva pouze v nejširším slova smyslu. Právnické osoby veřejného práva v užším smyslu proto podle K. Berana musí být vybaveny určitou nařizovací pravomocí, pomocí které budou plnit veřejné úkoly. V tomto pojetí by šlo příspěvkovou organizaci za právnickou osobu veřejného práva považovat jen v nejširším smyslu, neboť žádnou nařizovací pravomoc nemá.<sup>17)</sup>

Jak vidíme, ani v teorii nepanuje úplná shoda na pojmových znacích právnické osoby veřejného práva. Je však třeba dodat, že jak Hendrychův článek, tak Beranova monografie vznikly dávno před přijetím občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., který termín *právnická osoba veřejného práva* zakotvil v pozitivním právu. Do té doby šlo pouze o teoretický termín.

Nabízí se řada věcných argumentů pro příspěvkovou organizaci jako právnickou osobu soukromého i veřejného práva. Argumenty pro to, abychom na příspěvkovou organizaci nahlíželi jako na právnickou osobu veřejného práva, jsou zřejmé. V první řadě je to „veřejnoprávní“ zřízení na základě usnesení zastupitelstva a plnění veřejných úkolů. Příspěvková organizace podléhá jako taková předpisům práva veřejného. Příspěvková organizace hospodář s veřejnými prostředky, příspěvek z rozpočtu zřizovatele má veřejnoprávní povahu. Soukromoprávní povaze také nenasvědčuje to, že příspěvková organizace je zásadně vlastnický nezpůsobilá a majetek, kterým disponuje, má zásadně pouze svěřený k užívání od svého zřizovatele (ÚSC), který zůstává jeho vlastníkem. Vlastnické (ne)způsobilosti příspěvkové organizace bude věnována bližší pozornost v dalších částech textu. Dále je to například skutečnost, že příspěvková organizace sestavuje rozpočet, který schvaluje zřizovatel, nebo to, že příspěvková organizace je při porušení rozpočtové kázně povinna učinit odvod do rozpočtu svého zřizovatele – nic z toho není typické pro právnické osoby soukromého práva.

Existují však i argumenty pro soukromoprávní povahu příspěvkové organizace. V první řadě je to absence jakékoli nařizovací pravomoci, kterou K. Beran považuje za klíčový znak právnické osoby veřejného práva. Při naplňování účelu, pro který je příspěvková organizace zřízena, užívá ve vztahu k třetím osobám výhradně prostředky soukromého práva. Dále lze argumentovat tím, že pro stejný účel, pro který je zřizována příspěvková

---

<sup>17)</sup> Viz BERAN, K.: *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 33 a násl. ISBN 80-7201-598-2.



organizace, může být obcí či krajem založena i obchodní korporace, jejíž soukromoprávní charakter je nezpochybnitelný, a to i v případě, že je jejím zakladatelem (resp. společníkem) nositel veřejné moci.

K rozřešení otázky, zda příspěvková organizace je osobou soukromého nebo veřejného práva, se však dle mého názoru musíme vrátit na počátek, a to k samotnému pojmu právnické osoby, a ptát se, zda příspěvková organizace je vůbec právnickou osobou. Je tedy příspěvková organizace právnickou osobou? Z čistě formálního hlediska a z pohledu pozitivního práva ano, neboť zákon tuto entitu za právnickou osobu považuje a přiznává jí tak způsobilost mít práva a povinnosti v rámci právního řádu.

Koncept právnické osoby je historicky produktem práva soukromého. Jak uvádí D. Hendrych v již citovaném článku z roku 1996, „veřejné právo právnickou osobu přijalo, aplikovalo ji na podmínky institucí veřejné moci a vyjádřilo některé specifické znaky právnické osoby v této oblasti“.<sup>18)</sup>

Teorie občanského práva dělí právnické osoby soukromého práva z hlediska své povahy jako útvaru na korporace jako společenství osob a fundace, které je útvarem, jejichž podstatou je věčná složka – „jde o účelově vyčleněný majetek, oddělený od jakéhokoli jiného majetku“.<sup>19)</sup> Společenství osob nebo účelově vyčleněný majetek tvoří určitý substrát, který zákon považuje za právnickou osobu a přiznává mu právní osobnost. Příspěvkové organizaci tento věcný či osobní substrát chybí – příspěvkovou organizaci netvoří společenství osob ani účelově vyčleněný majetek – majetek se příspěvkové organizaci zřizovací listinou pouze svěruje. Korporace a fundace mají své veřejnoprávní protějšky – veřejnoprávní korporace a veřejnoprávní fundace (označované jako fondy). Právnické osoby kombinující jako osobní, tak věcnou složku, se označují jako ústavy.<sup>20)</sup>

Za jeden ze základních pojmových znaků právnických osob soukromého i veřejného práva považuje například pražská učebnice občanského práva jejich **majetkovou autonomii**, což znamená, že majetek ve vlastnictví právnické osoby je oddělen od majetku členů, zakladatelů či jiných osob nebo od jiného majetkového souboru.<sup>21)</sup> Jak bylo již zmíněno, příspěvková organizace je zásadně nezpůsobilá vlastnit majetek. Majetek ve vlastnictví zřizovatele, který má sloužit k naplňování účelu, pro který byla příspěvková organizace zřízena, se příspěvkové organizaci ve zřizovací listině pouze předává k hospodaření, příspěvková organizace k němu vlastnické právo při svém vzniku nenabývá.

---

<sup>18)</sup> Viz HENDRYCH, D.: Právnické osoby veřejného práva, op. cit., s 4.

<sup>19)</sup> Viz ZOULÍK, F. In. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol.: *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část*, 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. S. 272-3. ISBN 978-80-7552-187-3.

<sup>20)</sup> Pojem ústav ve smyslu občanského zákoníku nemůžeme zaměnit s ústavem, který teorie správního práva považuje za jednoho z nositelů veřejné správy – obsah těchto pojmů je odlišný.

<sup>21)</sup> Viz ZOULÍK, F. In. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol.: *Občanské právo hmotné*, op. cit., str. 274.

Příspěvková organizace s takto svěřeným majetkem může nakládat pouze v rozsahu, v jakém jí to umožní zřizovací listina. Příspěvková organizace zároveň zásadně nabývá majetek pro svého zřizovatele.

Od novely malých rozpočtových pravidel provedené zákonem č. 477/2008 Sb. sice může příspěvková organizace v taxativně stanovených případech nabýt do svého vlastnictví určitý majetek, může však jít pouze majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena. Ve všech případech je možnost nabýt majetek do vlastnictví příspěvkové organizace podmíněna souhlasem zřizovatele. Domnívám se, že touto velice omezenou možností získat majetek do svého vlastnictví není možné překonat již zmíněnou vlastnickou nesamostatnost příspěvkové organizace. Tento majetek ve vlastnictví příspěvkové organizace také není možné považovat za účelově vyčleněný majetek tvořící substrát právnické osoby. Majetkovou nesamostatnost příspěvkové organizace navíc podtrhuje to, že v případě, že se tento majetek ve vlastnictví příspěvkové organizace stane trvale nepotřebným, musí ho přednostně nabídnout bezúplatně zřizovateli. Až pokud zřizovatel nabídku nepřijme, může příspěvková organizace po jeho předchozím písemném souhlasu nepotřebný majetek převést do vlastnictví jiné osoby za zřizovatelem stanovených podmínek.<sup>22)</sup> Příspěvková organizace tedy ani s majetkem, který je v jejím vlastnictví, nemůže nakládat dle svého uvážení.

Majetkovou způsobilost jako jeden ze základních pojmových znaků subjektu, uvádějí ve svém článku z roku 1999 i J. Švestka a S. Stuna. Podle nich „[p]rávníká osoba jako institut soukromého práva, která nemá potenciální způsobilost být nositelem vlastnického práva, nedává v této sféře práva, tj. ve sféře soukromého práva, žádný smysl“. Podle těchto autorů „subjekt jako právnická osoba musí mít právní možnost - oprávnění v mezích zákona majetek nabývat a vlastnit jej a zároveň oprávnění s tímto majetkem svou vlastní zvláštní vůlí (odlišnou od vůle sdružených i jiných osob), vyjadřující její potřeby a zájmy a tvořenou podle předem stanovených pravidel, co nejširším způsobem (generálně) a svrchovaně, tj. neodvozeně od práv kohokoliv jiného, nakládat (nakládání s majetkem je zde chápáno v širokém slova smyslu, a zahrnuje nejen jeho užívání, braní užitků, vzepření se neoprávněným zásahům, nýbrž zejména to, co je pro vlastnictví klíčové, tj. disponování s ním).“<sup>23)</sup> Jak bylo již výše rozebráno, příspěvková organizace jako právnická osoba těmto požadavkům ani zdaleka nevyhovuje a optikou citovaných autorů koncept příspěvkové organizace jako samostatného subjektu práva nedává smysl.<sup>24)</sup>

Nesamostatnost příspěvkové organizace a její bezprostřední vazba na zřizovatele je patrná i v dalších oblastech. Zřizovatel schvaluje rozpočet příspěvkové organizace. Zřizovatel dále může příspěvkové organizaci uložit

---

<sup>22)</sup> Viz § 27 odst. 8 RPÚR.

<sup>23)</sup> Viz. ŠVESTKA, J., STUNA, S.: Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. In: *Právní rozhledy*, 1999, roč. VII, č. 6, s. 289, ISSN 1210-6410.

<sup>24)</sup> Naopak Beran vlastnickou způsobilost jako pojmový znak právnické osoby odmítá a považuje ji jen za jedno z práv, které může právní řád právnické osobě přiznat.

odvod do svého rozpočtu, jestliže její plánované výnosy překračují její plánované náklady, a to jako závazný ukazatel rozpočtu, nebo její investiční zdroje jsou větší, než je jejich potřeba užití podle rozhodnutí zřizovatele.<sup>25)</sup> Rozpočet zřizovatele zprostředkovává vztah příspěvkové organizace ke státnímu rozpočtu, k rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti a k Národnímu fondu, v případě příspěvkové organizace též k rozpočtu kraje.<sup>26)</sup> Řada právních jednání příspěvkové organizace je podmíněna souhlasem zřizovatele. Specifické je, že zřizovatel netvoří žádný z orgánů příspěvkové organizace jako právnické osoby, ale o příspěvkové organizaci rozhoduje „zvnějšku“. Příspěvková organizace je zřizovatelem omezoována jak ve vnějších vztazích, ve kterých často nejedná zcela samostatně a odděleně, tak i ve svém vnitřním řízení.<sup>27)</sup> Tam, kde je k právnímu jednání příspěvkové organizace vyžadován souhlas zřizovatele, se bez jeho souhlasu k právnímu jednání nepřihlíží. Nejde tak ani o (absolutně) neplatné, ale o zdánlivé právní jednání, na které se hledí, jako by k němu nikdy nedošlo – ani to příliš nekoresponduje s povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby, pokud v některých situacích vlastně vůbec nejedná. Pro srovnání: Občanský zákoník za zdánlivé považuje takové jednání, kterému chybí vůle, u kterého nebyla projevována vážná vůle nebo jednání, jehož obsah nelze pro neurčitost nebo nesrozumitelnost zjistit ani výkladem.<sup>28)</sup> Na úroveň těchto vad dává zákonodárce nedostatek souhlasu zřizovatele, ačkoliv nedostatek souhlasu je v současnosti obvykle sankcionován pouze relativní neplatností, nikoli absolutní neplatností nebo dokonce zdánlivostí.<sup>29)</sup>

S ohledem na absenci substrátu tvořícího právnickou osobu, vlastnickou nezpůsobilost a přílišnou vazbu na zřizovatele se domnívám, že příspěvkovou organizaci nelze považovat za právnickou osobu v materiálním smyslu, tím spíše za právnickou osobu práva soukromého, kterému je koncept právnických osob vlastní, zatímco právo veřejné ho přejímá a přizpůsobuje svým požadavkům. Dle mého názoru je tedy možné o příspěvkové organizaci jako o právnické osobě hovořit pouze v souvislosti s pozitivním právem, v jehož rámci je příspěvková organizace jako organizace ÚSC za právnickou osobu považována, neboť materiálně je příspěvková organizace svou povahou pouze jakousi prázdnou schránkou nadanou právní osobností, nikoliv právnickou osobou v materiálním smyslu. Její postavení je toliko odvozeno od osoby jejího zřizovatele, který je nepochybně veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem<sup>30)</sup> a zároveň právnickou osobou veřejného práva.<sup>31)</sup> Pokud bych měl

---

<sup>25)</sup> Viz § 28 odst. 9 RPÚR.

<sup>26)</sup> Viz § 28 odst. 15 RPÚR.

<sup>27)</sup> K organizační struktuře a orgánům právnické osoby srov. např. ZOULÍK, F. In. DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol.: *Občanské právo hmotné*, op. cit., s. 270.

<sup>28)</sup> Srov. §§ 551-554 OZ.

<sup>29)</sup> Srov. např. § 48 zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

<sup>30)</sup> To, že je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek stanoví § 2 odst. 1 obecního zřízení. Prohlášení obce za veřejnoprávní korporaci zákonem má spíše deklaratorní charakter. O územních samosprávných celcích jako o veřejnoprávních korporacích mluví

příspěvkovou organizaci pro účely pozitivního práva zařadit do jedné z kategorií, zařadil bych ji z právé tohoto důvodu mezi právnické osoby veřejného práva. Spíše než jako o právnické osobě by podle mě bylo vhodnější o příspěvkové organizaci mluvit jako o organizační složce ÚSC, které zákon přiznává právní osobnost.<sup>32)</sup> Z logiky věci pak organizační složka veřejnoprávní korporace, byť s právní osobností, nemůže být řazena mezi právnické osoby soukromého práva, a to i přesto, že není vybavena žádnou nařizovací pravomocí a ve vztahu k třetím osobám užívá pouze prostředky práva soukromého.

#### 4. Povaha příspěvkové organizace jako nositele veřejné správy

Pokud jsem dospěl k názoru, že příspěvková organizace není právnickou osobou v materiálním smyslu, je na místě se pokusit říci – je-li to vůbec možné – co to příspěvková organizace jakožto určitý organizovaný celek vlastně je. Jako jednodušší se totiž jeví negativní vymezení, tedy určení, čím příspěvková organizace není.

Na příspěvkovou organizaci se však nyní podíváme ne jako na právnickou osobu, jejíž podstatou je způsobilost mít práva a povinnosti v oblasti soukromého práva, ale jako na nositele, popřípadě vykonavatele veřejné správy. Vykonává příspěvková organizace veřejnou správu? Úkoly obvykle zajišťované příspěvkovými organizacemi lze podřadit pod pojem pečovatelské (obstarávací) nevrchnostenské správy. Veřejná správa jako organizovaná činnost musí být přiřaditelná určitému nositeli (subjektu).<sup>33)</sup> Bez ohledu na právní osobnost dělí teorie správního práva nositele veřejné správy do několika kategorií. Základním nositelem veřejné správy je stát, od něž se odvíjí veškerá veřejná moc. Mezi další nositele veřejné správy se dle M. Kopeckého řadí *veřejnoprávní korporace* a *veřejnoprávní fondy* (fundace). Příslušnost příspěvkové organizace do jedné z těchto dvou skupin jsem odmítl již v předchozích pasážích tohoto textu, stejně tak s ohledem na dřívější argumentaci můžeme vyloučit skupinu fyzických osob a právnických osob soukromého práva, na které byl delegován určitý výkon veřejné správy. Z nositelů veřejné správy, tak jak je

---

i Ústava, na tom, že je obec veřejnoprávní korporací panuje shoda napříč právní vědou. Srov. např. ZOULÍK, F., op. cit., s. 274.

<sup>31)</sup> Právní řád naopak nikde výslovně obec neoznačuje obec za právnickou osobou, přesto nelze pochybovat o tom, že obec je právnickou osobou, a to právnickou osobou veřejného práva, neboť naplňuje všechny pojmové znaky, které charakterizují právnickou osobu jako subjekt práva. Srov. např. KOPECKÝ, M. in KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, s. 4. ISBN 978-80-7478-758-4.

<sup>32)</sup> Podobnou konstrukci nalezneme v § 21 OZ, věť první, který stanoví, že „[S]tát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu.“. V tomto případě zákon pouze zavádí fikci, že stát se považuje za právnickou osobu v oblasti soukromého práva, neprohlašuje však, že stát právnickou osobou je.

<sup>33)</sup> Blíže viz Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 58. ISBN: 978-80-7400-727-9.

ve své učebnici vymezil M. Kopecký, nám zbývají *veřejné podniky, veřejné ústavy a další veřejnoprávní subjekty*.<sup>34)</sup>

Pokusme se nyní blíže pracovat s pojmy *veřejný ústav* a *veřejný podnik*. Mějme při tom na zřeteli, že účely, pro které jsou příspěvkové organizace zřizovány, jsou různé.

Podle M. Kopeckého je veřejný ústav souhrnem věcných a osobních prostředků, s nimiž tento nositel disponuje za účelem veřejné služby veřejného významu.

Za znaky veřejného ústavu považuje tyto: 1) veřejný ústav nemá členy, ale uživatele, 2) nemá členskou základnu ani demokratickou organizační strukturu, 3) jeho užívání je veřejnoprávní, 4) absence samosprávy, 5) zřízení zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem, 6) podléhá nositeli nebo vykonavateli veřejné správy, který ho zřídil, a to státu či veřejnoprávní korporaci. D. Hendrych k veřejnému ústavu dále uvádí, že v případě veřejného ústavu jde o zřízení organizační jednotky, která bude naplňovat veřejný účel doposud uskutečňovaný jiným subjektem nebo jinou složkou téhož subjektu anebo nový veřejný účel.<sup>35)</sup> Veřejné ústavy mohou být samostatné či nesamostatné, a to v závislosti na tom, zda mají či nemají právní osobnost. M. Kopecký ve své učebnici uvádí, že jednou z právních forem, ve které může veřejný ústav existovat, je i příspěvková organizace. S tímto tvrzením je možné souhlasit, a to i s výhradou, že příspěvková organizace je dle mého názoru právníkou osobou toliko z pohledu pozitivního práva.<sup>36)</sup> Neznamená to ovšem, že každá příspěvková organizace by měla být považována za veřejný ústav. Při zkoumání, zda je konkrétní příspěvková organizace veřejným ústavem, se musíme proto zabývat účelem, pro který byla zřízena. Pokud je účelem zřízení příspěvkové organizace provozování muzejní činnosti nebo divadla, jsou výše uvedené znaky veřejného ústavu zřejmě naplněny. Jinak tomu však bude v případě, že je příspěvková organizace zřízena jako technické služby nebo lesní správa za účelem správy obecního majetku, údržby veřejných prostranství atd. V tomto případě se domnívám, že příspěvková organizace nebude disponovat uživateli (destináři), ačkoli činnost, kterou bude provozovat, bude ku veřejnému prospěchu. Typickými uživateli veřejného ústavu jsou studenti veřejných škol, uživatele v tomto smyslu však tento typ příspěvkových organizací nemá.

---

<sup>34)</sup> Mezi další veřejnoprávní subjekty M. Kopecký řadí další zákonem zřízené právní osoby, které jsou zároveň nositeli, tak i vykonavateli některých úkolů veřejné správy. Jako příklad uvádí ČT, ČRO nebo ČTK, pro něž je typická majetková oddělenost od státu (tamtéž).

<sup>35)</sup> Viz HENDRYCH, D. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 70. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>36)</sup> Naproti tomu P. Havlan v komentáři k obecnímu řízení popisuje příspěvkovou organizaci jako nesamostatný ústav, a to kvůli její majetkové nesamostatnosti. Oproti M. Kopeckému tak zřejmě upřednostňuje materiální hledisko. (HAVLAN, P. in *Zákon o obcích. Komentář*, op. cit., s. 87).



V tomto případě je na místě zvážit, zda taková příspěvková organizace nemůže být klasifikována jako jiný typ nositele veřejné správy.

Z vykonavatelů veřejné správy, kteří v případě příspěvkové organizace připadají v úvahu, nám zbývá veřejný podnik. Obsah pojmu veřejný podnik je nejednoznačný a v literatuře bývá definován různými způsoby. Podle D. Hendrycha může veřejný podnik v užším smyslu znamenat 1) soukromý podnik obstarávající určitou část úkolů veřejné správy, 2) výkon určitého vrchnostenského práva soukromou osobou, 3) každou hospodářskou činnost veřejnoprávních subjektů, kterou by mohli provozovat i soukromníci. Souhrnně pak veřejný podnik považuje za takový podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem. Za znak odlišující veřejný podnik od veřejného ústavu volí D. Hendrych zisk.<sup>37)</sup> Ziskovost jako znak odlišující veřejný podnik a veřejný ústav vnímá i V. Sládeček.<sup>38), 39)</sup> Modelový příklad s příspěvkovou organizací zřízenou jako technické služby můžeme podřadit pod pojetí v bodě 3): Činnost provozovaná takovou příspěvkovou organizací je svou povahou hospodářskou činností, kterou mohou pro obce zajišťovat i soukromé osoby na základě smluvního vztahu. Musíme se však pozastavit u znaku ziskovosti, který má odlišit veřejný podnik od veřejného ústavu. Podle § 27 odst. 1 malých rozpočtových pravidel územní samosprávné celky zřizují příspěvkové organizace pro takové činnosti, které jsou zpravidla neziskové. Toto ustanovení však musíme chápat tak, že příspěvkové organizace nemají být zakládány za účelem přinášení zisku do rozpočtu svého zřizovatele – pro tyto účely je třeba zvolit formu obchodní korporace. Příspěvkové organizace jsou ve většině případů závislé na příspěvku z rozpočtu svého zřizovatele, bez kterého by jen stěží mohly naplňovat účel, pro který byly zřízeny. Naplňuje jimi provozovaná činnost znak ziskovosti? V případě, že jde o činnost, kterou by pro tutéž obec byly ochotny zajišťovat soukromé osoby na základě soukromoprávního závazku podnikatelsky za účelem dosažení zisku, se domnívám, že ano. Může jít právě o modelový případ technických služeb – pro konstatování ziskovosti činnosti není překážkou, že příspěvková organizace nedosahuje zisku, ale její činnost je „dotována“ pomocí příspěvku z rozpočtu zřizovatele.

---

<sup>37)</sup> Viz HENDRYCH, D. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, op. cit., s. 71.

<sup>38)</sup> Srov. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 258. ISBN 978-80-7598-565-1.

<sup>39)</sup> Podle M. Kopeckého lze chápat veřejný podnik jako takový subjekt, jemuž jsou svěřeny věcné a osobní prostředky za účelem zajišťování veřejných potřeb způsobem podnikatelské činnosti. Příkladem veřejného podniku podle něj mohou být některé státní podniky, jako např. Řízení letového provozu, s. p. nebo jednotlivá povodí (Povodí Vltavy, s. p., atd.). Zejména činnost zajišťovaná jednotlivými povodími není svou povahou nepodobná činnostem zajišťovanými některými příspěvkovými organizacemi obcí, byť pouze v komunálním měřítku (KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*, op. cit., s. 63).

## 5. Konsekvence vlastnické (ne)způsobilosti příspěvkových organizací

Příspěvková organizace hospodaří s majetkem dvojího druhu – majetkem ve svém vlastnictví a majetkem ve vlastnictví zřizovatele, který jí byl svěřen k hospodaření. Jak jsem výše již několikrát uvedl, příspěvková organizace je v zásadě vlastnický nezpůsobilá, neboť majetek zásadně nabývá pro svého zřizovatele, a ani s majetkem ve svém vlastnictví nemůže disponovat nezávisle na zřizovateli, omezené jsou i možnosti jeho nabývání. Typickým znakem právnických osob je způsobilost být subjektem vlastnického práva a majetková oddělenost od svých zakladatelů. Příspěvková organizace zásadně nabývá majetek pro svého zřizovatele, ten navíc může určit, v jakých případech je k tomu potřeba jeho souhlas.<sup>40)</sup>

V souvislosti s vlastnickou nezpůsobilostí se lze například věnovat postavení věřitelů příspěvkové organizace v případě, že tato dobrovolně neplní své závazky.<sup>41)</sup>

Příspěvková organizace je způsobilá být účastníkem řízení dle občanského soudního řádu, je možné ji tedy žalovat i proti ní vést výkon rozhodnutí (resp. exekuci).

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že při výkonu rozhodnutí vůči příspěvkové organizaci zřizovateli nenáleží aktivní legitimace k uplatnění práva k majetku návrhem na vyloučení majetku z výkonu rozhodnutí (vylučovací žaloba).<sup>42)</sup>

To znamená, že při výkonu rozhodnutí (resp. exekuci) je dle názoru Nejvyššího soudu možné postihnout i majetek ve vlastnictví zřizovatele, který byl příspěvkové organizaci pouze svěřen k hospodaření a zřizovatel je toto postižení majetku povinen strpět. Tento závěr v jiné věci potvrdil i Ústavní soud.<sup>43)</sup>

Ústavní soud (dále také jen „ÚS“) shledal exekuci proti příspěvkové organizaci realizovanou postižením majetku ve vlastnictví zřizovatele za ústavně konformní. V odůvodnění ÚS argumentoval zejména specifickou povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby bez vlastnické subjektivity. Podle ÚS „*vlastnické právo žalobce (zřizovatele, pozn. aut.) nemůže být jediným rozhodujícím hlediskem pro rozhodování o vyloučení věci z exekuce, musí být přihlédnuto i k dalším okolnostem*“. Tento výklad je logický a pro ochranu práv věřitelů příspěvkových organizací také jediný možný. ÚS dále konstatoval, že „*[p]ojmům správa a vlastní hospodářské využití je v tomto kontextu nutno*

---

<sup>40)</sup> Viz § 27 odst. 6. RPÚR.

<sup>41)</sup> Podobné problémy související s majetkovou nezpůsobilostí příspěvkových organizací se mohou objevovat i na Slovensku, srov. MOLITORIS, P.: Niekoľko poznámok k právnemu postaveniu príspevkových organizácií obcí. In: *Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní*. Košice: ŠafárikPress. 2019, str. 154-163. ISBN 978-80-8152-782-1.

<sup>42)</sup> Srov. rozsudek NS ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2791/2004.

<sup>43)</sup> Srov. usnesení ÚS ze dne 2.11.2005, sp. zn. IV. ÚS 455/05.

rozumět tak, že pojem správa na jedné straně vyjadřuje vlastnickou nezpůsobilost příspěvkové organizace, tedy vyjadřuje, že není vlastníkem svěřeného majetku, pojem vlastní hospodářské využití však na straně druhé vyjadřuje skutečnost, že příspěvková organizace využívá do správy svěřený majetek k vlastní hospodářské činnosti, a to v tom smyslu, že majetková práva s touto hospodářskou činností spojená vykonává namísto vlastníka, přičemž vlastník majetku by měl vymezit rozsah těchto práv ve zřizovací listině. Kraj jako vlastník majetku tedy musí strpět to, že část jeho vlastnického práva k předmětnému majetku vykonává příspěvková organizace jako právnická osoba, která je na kraj úzce napojena.<sup>44)</sup> Svěřením se z majetku zřizovatele stává nuda proprietas. Musíme si však uvědomit, že obsah správy může být různý. Příspěvkové organizaci může náležet plná správa, tedy i oprávnění majetek zcizovat nebo zastavovat, ale i správa omezená, kdy může být příspěvková organizace oprávněna svěřený majetek pouze užívat. Za chybu právního řádu považuji to, že zavádí právnické osoby, které v zásadě nemohou vlastnit majetek, a na druhou stranu však již neřeší, jaký je vztah příspěvkové organizace ke svěřenému majetku pro účely výkonu rozhodnutí či exekuce v případě, že tato dobrovolně neplní své závazky. Domnívám se, že tuto otázku by měla výslovně řešit právní úprava, a nikoliv až judikatura, jako je tomu nyní.

V obtížnější situaci se věřitel nachází v případě, kdy je svěřený majetek i vlastní majetek příspěvkové organizace nedostatečný, stejně tak její rozpočtové prostředky uložené na bankovních účtech a nedostatečné jsou jak její vlastní příjmy, tak příspěvek z rozpočtu zřizovatele. Za takové situace může dojít k uspokojení věřitele jen stěží, neboť tento věřitel nemůže svou pohledávku za existence příspěvkové organizace uplatnit vůči jejímu zřizovateli. Za deficit zákonné úpravy lze označit to, že není zavedena jakákoli forma zákonného ručení zřizovatele za dluhy příspěvkové organizace. Závazky na zřizovatele ze zákona přecházejí až v případě, kdy je příspěvková organizace zrušena a nedochází k fúzi s jinou příspěvkovou organizací nebo k jejímu rozdělení.<sup>45)</sup> Za její existence však zřizovatel za dluhy příspěvkové organizace neručí (může ovšem dobrovolně vydat ručitelské prohlášení a ručení převzít).<sup>46)</sup> Za situace, kdy má zřizovatel vůči příspěvkové organizaci značné pravomoci, provádí její finanční kontrolu, schvaluje její rozpočet, určuje výši příspěvku, jmenuje členy statutárního orgánu a má široké možnosti ovlivňovat její hospodaření, se toto řešení jeví jako neproporcionální. V případě, kdy zřizovatel nechce, aby na něj přešly dluhy příspěvkové organizace, má možnost nepřidělovat jí žádný příspěvek, ale nezrušit ji. Zřejmě neexistuje právní prostředek, který by donutil zřizovatele (resp. zastupitelstvo obce či kraje) příspěvkovou organizaci formálně zrušit a umožnit přechod dluhů na zřizovatele. Jsem toho názoru, že z důvodu ochrany osob vstupujících do závazkových právních vztahů

---

<sup>44)</sup> Tamtéž.

<sup>45)</sup> Srov. § 27 odst. 9 RPÚR.

<sup>46)</sup> Srov. § 38 odst. 3 obecního zřízení.

s příspěvkovými organizacemi by zřizovatel měl ze zákona ručit za dluhy příspěvkové organizace.

Za současné úpravy mohou být některé pohledávky vůči příspěvkové organizaci nevymahatelné – zřizovatel může omezit příspěvek ze svého rozpočtu, změnou zřizovací listiny odejmout svěřený majetek ze správy příspěvkové organizace a štít tvořený právní osobností příspěvkové organizace ho ochrání před povinnostmi plnit.

## 6. Závěr

Cílem tohoto textu bylo provést rozbor příspěvkové organizace jako subjektu *sui generis*, pokusit se ji zařadit do některé z kategorií jako právnickou osobu a nositele (vykonavatele) veřejné správy a ukázat na některé otázky, které s její spornou povahou souvisí. Pokud mluvíme o příspěvkové organizaci jako o právnické osobě, domnívám se, že příspěvková organizace je právnickou osobou toliko z pohledu pozitivního práva, nikoliv však materiálně. Příspěvková organizace není tvořena ničím, co by se dalo považovat za „substrát“ právnické osoby, má pouze velmi omezenou vlastnickou způsobilost, která je jedním z pojmových znaků právnických osob a její právní osobnost je víceméně odvozena od právní osobnosti jejího zřizovatele. Spíše než jako o právnické osobě, bychom měli o příspěvkové organizaci hovořit jako o organizační složce ÚSC, které zákon z určitých politicko-organizačních důvodů přiznává právní osobnost. Příspěvkovou organizaci jako právnickou osobu je pak možná i z tohoto důvodu obtížné zařadit mezi právnické osoby soukromého nebo veřejného práva, literatura ji proto obvykle zařazuje někam do prostoru „mezi“. Pokud se však na příspěvkovou organizaci podíváme jako na právní osobnost nadanou organizační složkou územního samosprávného celku, který je sám právnickou osobou veřejného práva, jen s těžší můžeme příspěvkovou organizaci řadit mezi právnické osoby soukromého práva. Vzhledem k tomu a také s ohledem na silnou vazbu na zřizovatele, který má vůči příspěvkové organizaci významné pravomoci ovlivňovat její hospodaření, bych pro účely aplikace pozitivního práva příspěvkovou organizaci řadil spíše mezi právnické osoby veřejného práva.

Příspěvková organizace je nositelem a zároveň i vykonavatelem nevrchnostenské veřejné správy. Jako nositele veřejné správy ji můžeme nejlépe charakterizovat jako veřejný ústav nebo veřejný podnik, a to vždy v závislosti na povaze činnosti, kterou vykonává.

Za nedostatek právní úpravy lze označit například nedostatečnou ochranu věřitelů příspěvkových organizací. V krajním případě může dojít k situaci, že zřizovatel příspěvkové organizaci změnou zřizovací listiny odejme svěřený majetek a zároveň ze svého rozpočtu nepřidělí příspěvkové organizaci žádný příspěvek. Ani v tomto případě však věřitel svůj nárok nemůže před zrušením příspěvkové organizace uplatnit vůči zřizovateli, neboť ten za závazky příspěvkové organizace neručí.

*De lege ferenda* lze uvažovat o dílčích změnách právní úpravy příspěvkových organizací, zejména o odstranění některých mezer a vnitřních rozporů, a vzhledem ke zcela specifické povaze též o zlepšení vazby na další právní předpisy, které nezohledňují specifickou právní povahu příspěvkové organizace. Stejně tak lze ale na odborné úrovni diskutovat, zda je nutné, aby tato atypická forma právnické osoby i nadále přetrvávala v našem právním řádu, a zda by nebylo postačující, kdyby územní samosprávné celky pro ty samé účely zakládaly pouze obchodní korporace. Výhodou obchodních korporací je jejich flexibilita, širší využití, větší samostatnost, lepší možnost manažerského řízení, nelimitovaná odpovědnost členů statutárních orgánů za výkon jejich funkce s péčí řádného hospodáře a především komplexní právní úprava, kterou příspěvkové organizace postrádají. Jsem si ovšem vědom toho, že každá ze zmíněných výhod obchodních korporací může být při jiném úhlu pohledu chápána právě jako jejich nevýhoda a může být vnímána jako klíčový argument pro zakládání příspěvkových organizací. Koncept příspěvkových organizací se vymyká tomu, co je právní teorií považováno za právnickou osobu, a spíše než o samostatnou právnickou osobu jde o jakousi prodlouženou ruku obcí či krajů, která vstupuje do soukromoprávních vztahů pod vlastním jménem, otázkou je, do jaké míry i na vlastní účet. I přes tyto teoretické rozpory a nedostatečnou právní úpravu praxe ukazuje, že příspěvkové organizace mají i v současné době své opodstatnění a ÚSC je nadále zakládají. Pokud by se zákonodárce rozhodl příspěvkové organizace z právního řádu vypustit, bylo by zřejmě nutné zavést zvláštní právní úpravu pro „komunální“ obchodní korporace, zejména v oblasti soutěžního práva a zadávání veřejných zakázek.

### **Shrnutí:**

Příspěvková organizace územního samosprávného celku podle zákona č. 250/2000 Sb. je zvláštním druhem právnické osoby, kterou mohou zřídit obce a kraje, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. V tomto článku se autor zabývá zejména účelem příspěvkové organizace, její povahou jako právnické osoby a vykonavatele veřejné správy. Autor dále ukazuje na některé konsekvence, které souvisí s nejistou povahou příspěvkové organizace jako právnické osoby nebo s její vlastnickou nezpůsobilostí.

### **A funded organisation of territorial self-government units – summary:**

A funded organisation of territorial self-government units (i.e. municipals and regions) under the act nr. 250/2000 Coll. is atypical form of legal entity, which can be established by municipals or regions mainly for commercial use of property or for providing of community service. Author of this paper deals with purpose of funded organisation and its character as legal entity and public administrative body. The author further shows some consequences related to unclear character of funded organisation as legal entity or disability to be owner of property.