

Požadavky na fungování municipiálního finančního systému s přihlédnutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací

Ivana Pařízková*

Fungování municipiálního finančního systému je předmětem diskuse odborníků, ale i laické veřejnosti v převážně většině vyspělých zemí. Můžeme konstatovat, že ideální systém financování municipalit či jednotlivých regionů, neexistuje nikde ve světě. Každá země má svá specifika, která se dotýkají nejen rozsahu, ale i kvality veřejného sektoru.

Co je ale veřejný sektor?

V literatuře ekonomické, právnícké i politické, nacházíme různá vysvětlení, která se poté rozpadají v podstatě nejméně do tří rovin chápání veřejného sektoru, a to i vzhledem na různorodost podmínek vyplývajících z časového horizontu, ekonomického modelu státu, vztahu k právní kultuře, tradicím, geografickým a přírodním podmínkám, ale i k mezinárodním závazkům a k mezinárodní situaci, ve kterém se ten který stát právě nalézá. Na veřejný sektor potom můžeme nahlížet jako na problém ekonomický, funkční a institucionální.¹

Z ekonomického pohledu je veřejný sektor ta část ekonomiky, která se nachází ve veřejném nikoli soukromém vlastnictví.

Z funkčního pohledu jde o uskutečňování státní moci, resp. funkcí státu, produkcí veřejných statků jinými než soukromými osobami.

Z institucionálního pohledu je veřejný sektor soubohem institucí spravující majetek ve veřejném vlastnictví, jehož posláním je naplňovat funkce státu produkcí veřejných statků.

Z těchto tří pohledů můžeme tedy zjednodušeně chápat podstatu a význam veřejného sektoru.²

Způsob financování veřejné ekonomiky jedné země nemusí být zcela nebo zčásti totožný v zemi jiné. I stabilizovaný municipiální systém přiměřeně fungující v tržní ekonomice se může stát postupně systémem nevyhovujícím, z hlediska toho, že se mohou změnit okolnosti, za kterých tento systém fungoval anebo se mohou zcela změnit cíle a nástroje municipiální politiky a to vlivem změn státní hospodářské a finanční

politiky. Stabilita municipiálního systému je důležitá protože tento je sám o sobě politicky nestabilní, především z hlediska volebního systému.

Teorie veřejných financí se po dlouholetých zkušenostech s uplatňováním různě konstruovaných municipiálních finančních systémů ujednotila ve vymezení požadavků, které by měl municipiální finanční systém splňovat. Podle Pekové k nim patří zejména:

- stabilita municipiálního finančního systému
- účinnost municipiálního finančního systému
- konsistence místního finančního systému s veřejnými financemi a s obecně vytyčenými cíli fiskální politiky
- administrativní náročnost municipiálního finančního systému
- průhlednost municipiálního finančního systému
- finanční samostatnost, resp. její určitý stupeň
- municipiální autonomie a její odpovědnost.³

Tyto výše uvedené požadavky můžeme blíže specifikovat, čímž danou problematiku budeme vidět v komplexním pojetí.

Stabilita municipiálního finančního systému by měla být dosahována v poměrně dlouhém časovém období. Změny v daňovém určení a i změny v daňových sazbách vedou k destabilizaci municipiálního finančního systému. Důležitým prvkem je stabilní daňová základna, zabezpečující municipalitám stabilní daňový výnos a umožňuje i objektivnější a přesnější sestavování příjmové a výdajové stránky obecních rozpočtů. Jestliže tedy budou obecní rozpočty stabilnější a budou mít stabilní strukturu, pak lze lépe a dokonaleji plánovat rozsah a úroveň poskytovaných veřejných statků.

Z finančního hlediska ovlivňuje stabilitu obecních rozpočtů i skutečnost, že určité náklady na veřejné statky mohou mít autonomní charakter, protože jejich vývoj podstatně často podléhá jiným vlivům než

* JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ MRKÝVKA, P.: Finanční správa, MU, Brno, 1997.

² VYBÍHAL, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové, 1995.

³ SROVNEJ PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha, 1997.

vývoji příjmů, a to i přes značný podíl fixních nákladů. A právě z toho důvodu nelze při výrazné restriktivní politice okamžitě omezovat rozsah veřejných statků.⁴

Účinnost municipiálního finančního systému úzce souvisí s efektivním využitím především alokační funkce veřejných financí. Tato účinnost může spočívat i v podpoře výkonnosti municipiální ekonomiky, ke které může dobře fungující municipiální systém přispět a to buď přímo anebo zprostředkovaně prostřednictvím alokace zdrojů nejenom ve veřejné ekonomice, ale i v oblasti převládající soukromém sektoru. Municipiální systém potřebuje především minimalizovat na co nejnižší úrovni nepříznivé vlivy a utlumit dopady možné migrace obyvatel a kapitálu mezi jednotlivými regiony.

Konsistence místního finančního systému s veřejnými financemi spočívá na principu, že municipiální finanční systém by měl být v souladu s celkovým systémem veřejných financí a současně navazovat na jednotlivé funkce veřejných financí. Finanční hospodaření municipalit se v podmínkách omezování a boje proti inflaci nemůže vyvíjet jinak, než jak je tomu obecně u veřejné ekonomiky.

Administrativní náročnost je bezprostředně spojena s otázkou efektivního fungování municipiálního finančního systému, zvláště pak v oblasti minimalizace nákladů na výběr a správu příjmů, neboť je zřejmé, že o tuto část nákladů se zmenšují možné výdaje do veřejného sektoru. Pokud bychom vzali v úvahu daňová osvobození, slevy na daní a jisté úlevy na daní potom by tyto aspekty byly reálné.

Podle Engliše (1929) by měl být tento systém zejména jednoduchý, měl by být prosazován bez větších problémů pro svoji funkčnost a konstruován z jednotlivých prvků tak, aby se dal velmi obtížně obcházet. Především pak místní zdanění by mělo být konstruováno tak, aby nedocházelo k daňovým únikům.

Průhlednost municipiálního finančního systému; pokud bychom se podívali na tendence zemí západní Evropy zjistíme ten fakt, že je zde obecná tendence směřující ke zvyšování vlastní finanční soběstačnosti municipalit obcí. Vychází se z toho, že každého daňového poplatníka musí zajímat, jaký má konkrétní prospěch ze zdanění, jaké veřejné statky zajišťuje pro obyvatelstvo stát, jaké municipality a samozřejmě v jaké kvalitě. Záměr směřující ke zvýšení finanční soběstačnosti municipalit – obcí neznamená plnou, tedy absolutní soběstačnost ekonomického charakteru. Stupeň autonomie spočívá v tom, že municipalitám – obcím je vymezen širší okruh daní, poplatků a ostatních příjmů, které plynou do rozpočtu obce přímo a jejichž výši mohou obce ovlivňovat.

Poměrně často se vedou diskuse v oblasti uplatňo-

vání dotačního systému, protože dotace zpravidla vedou k růstu výdajů obecních rozpočtů a na druhé straně ke snižování lokálního daňového břemene. Dotační systém může mít dosti velký vliv na chování příjemců dotace, protože tito ji dostávají bez vlastního přičinění a stane se, že i řada poskytnutých prostředků zcela uvízne. V řadě zemí je dotací využíváno k vyrovnávání mezioblastních rozdílů. Rozsah těchto dotací a i míra jejich využívání směřem k municipalitám je daná především politickým klimatem a momentální vládou garniturou v té které zemi. Ani ve stávajících podmínkách se veřejné rozpočty v České republice také neobejdou bez dotací ze státního rozpočtu.⁵

NĚKTERÉ ZPŮSOBY ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ OBCEMI

Nejprve bude důležité vysvětlit si pojem veřejné statky. Jsou to takové statky, resp. zboží či služby, které různou měrou poskytuje veřejný sektor, jsou tedy zajišťovány státem a obcemi a financovány zcela nebo zčásti z finančních prostředků soustředěných v soustavě veřejných rozpočtů. K veřejným statkům patří např. zdravotnictví, školství, energetika, policie, spoje, doprava, národní obrana, apod.⁶

Chápeme-li tyto statky jako zboží či služby, tak pro určení, jestli se jedná o statky veřejné nebo soukromé není příliš důležité, kdo je jejich producentem a spotřebitelem, ale v jakém zájmu jsou vytvářeny a spotřebovávány. Je zřejmé, že producentem zboží a služeb ve veřejném zájmu budou především subjekty tvořící veřejný sektor, avšak jejich tvorba může být z různých důvodů a různými způsoby delegována i na subjekty tzv. soukromého sektoru, soukromoprávní osoby. Ale ne každý statek, který je vytvářen k uspokojování celospolečenských zájmů musí být veřejným statkem. Produkce veřejných statků na rozdíl od soukromých statků má zvláštní ochranu, a to především z hlediska negativních dopadů trhu, nebo vůbec je jejich tvorba a spotřeba vyloučena z tržního prostředí. Můžeme říct, že v převážné míře zajištění veřejných statků nespolehá a nemůže spoléhat na přímé financování ze soukromého sektoru, ale z velké části půjde o financování z veřejných rozpočtů.

Zajišťování veřejných statků územní samosprávou souvisí s využitím alokační funkce veřejných financí, která je zpravidla decentralizována. Nejdůležitější otázkou při využití alokační funkce na různých vládních úrovních je rozhodnutí, zda veřejné statky mají být zabezpečovány centralizovaně tzn. ze státního rozpočtu, anebo decentralizovaně z rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy. Tato otázka úzce souvisí s tím, kdo má prospěch z veřejného zabezpečování

⁴ VYBÍHAL, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové, 1995.

⁵ Srovnej BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo 2. přepracované a rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha, 1999.

⁶ MRKÝVKA, P.: Přednáška Finanční právo II. (nepublikované), Právnická fakulta MU, Brno, 2002.

a financování veřejných statků, zda obyvatelstvo celého státu, nebo obyvatelstvo daného regionu, nebo obce, protože de facto tyto veřejné statky by měly být zajišťovány i v souladu s preferencemi obyvatel, kteří hradí náklady na tyto statky formou placených daní a poplatků, které zaplatí za spotřebu veřejného statku, je-li měřitelná. Přestože veřejné statky jsou dostupné všem bez rozdílu, charakter užítka je však prostorově omezen.⁷

Decentralizace zabezpečování některých druhů veřejných statků mezi více vládních úrovní umožňuje vyšší úroveň veřejné kontroly ze strany nejen uživatelů veřejných statků, ale současně i poplatníků daní a poplatků. Abychom mohli hospodárně využít prostředky veřejných rozpočtů na zajišťování veřejných statků musíme stanovit následující kritéria:

- optimální velikost fiskálního společenství tzn. stanovit pro jak velké množství obyvatel zabezpečovat jednotlivé druhy veřejných statků,
- optimální strukturu,
- optimální úroveň veřejných statků,
- minimální daňové zatížení ve vztahu k danému objemu a kvalitě veřejných statků.⁸

Z uvedeného vyplývá, že každý konkrétní veřejný statek by měla zabezpečovat ta vládní úroveň, která ho zajistí co nejhospodárněji a nejefektivněji při vynaložení finančních prostředků z veřejných rozpočtů, aby občan z něj měl maximální užitek.

Při zabezpečování veřejných statků se musí rozhodnout, jakým způsobem a z jakých finančních prostředků budou jednotlivé stupně územní samosprávy financovat ty veřejné statky, za jejichž zabezpečení jsou odpovědné. Toto zajištění je hlavním úkolem obcí, coby základních článků územní samosprávy.

Obce zabezpečují:

- čistě veřejné statky (1)
- smíšené statky (2)
- místní veřejné statky (3)

1. Za čistě veřejné statky, jsou považovány takové statky, jejichž spotřeba je obecná, generální, tedy určená všem v relativně stejném množství a kvalitě, je téměř absolutně vyloučena soutěž spotřebitelů o statek a nelze reálně určit cenu spotřeby jednotlivci, jakož jednotlivci předepsat konkrétní a přesně vymezenou hodnotu náhrady za spotřebovaný statek. Charakteristickým znakem čistě veřejných statků je také neexistence možnosti vyloučit jednotlivce ze spotře-

by, ale také nemožnost jednotlivce vyloučit se bezprostředně z případné součinnosti na produkci statku.⁹ Může jít například o zabezpečení výstavby a údržby silnic, o regulaci vodních toků, apod., jedná se tedy o veřejné statky, které se dotýkají nejen obyvatel dané obce, ale prospěch z nich mají často i obyvatelé ostatních obcí. Z toho důvodu se na zabezpečování těchto veřejných statků musí podílet i jiné finanční zdroje než vlastní obecní příjmy, například dotace ze státního rozpočtu.

2. Smíšené statky jsou takové, které již nejsou spotřebovávány generálně, jejich spotřeba je měřitelná na jednotlivce, kdy můžeme určit díl statku co do množství, jaký případně konkrétnímu jedinci a protože se stále jedná o veřejný statek, je kvalita takového statku zaručena všem spotřebitelům na stejné úrovni. Spotřebu těchto statků nenechává stát na libovůli obyvatel, ale vystupuje zde jako poručník a možno říci příkazovým způsobem zajistí, aby obyvatelé dané veřejné statky užívali a spotřebovávali je. Stát v některých případech přenáší odpovědnost za zabezpečení těchto veřejných statků na obce, případně vyšší stupně územní samosprávy, může-li je územní samospráva zabezpečit hospodárněji. V těchto případech je zpravidla stanoven celostátně platný standard statku, jako příklad můžeme uvést základní vzdělání. A současně je zde i možnost lepší kontroly spotřeby těchto statků ze strany obyvatel. V této souvislosti se často hovoří o redistribučních službách, protože se financují z daňového výnosu při využití redistribučních vztahů. Vláda si pak ponechává možnost kontroly nad rozsahem a kvalitou veřejných statků tak, aby nedocházelo k neodůvodněně vysokým rozdílům mezi regiony. Tyto služby jsou totiž k dispozici všemu obyvatelstvu bez ohledu na jejich finanční situaci.¹⁰

3. Místní veřejné statky někdy v literatuře též uváděny jako lokální veřejné statky patří mezi tu kategorii statků, které jsou místně ohraničeny. Slouží především místnímu obyvatelstvu podle jejich zájmů a preferencí. Některé z nich mají povahu čistě veřejných statků například místní policie, veřejné sady nebo místní komunikace a naopak jiné mají povahu smíšených kolektivních statků, kdy už můžeme kvantifikovat podíl jednotlivce na spotřebě, ale nesmíme dělit kvalitu služby. Tuto kategorii statků tvoří například zásobování vodou, odvoz odpadu a jiné, z nichž některé už mají charakter poplatkových služeb, ale z nejrůznějších důvodů na jejich financování přispívá obec ze svého rozpočtu, to znamená, že i z daňového výnosu. Tyto poplatkové služby vznikají tak, že municipalita zajišťuje buď sama nebo prostřednictvím zakázky u soukromého sektoru služby pro jednotlivé obyvatele žijící

⁷ Srovnej PEKOVÁ, J.: Veřejné finance úvod do problematiky, ASPI Publishing, s.r.o., 2002.

⁸ Podrobněji MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. R.: Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha, 1994.

⁹ MRKÝVKA, P.: Finanční správa, MU, Brno, 1997.

¹⁰ PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, Praha 1995.

v dané obci, u kterých lze měřit spotřebu jednotlivce a tudíž stanovit uživatelský poplatek (např. vodné, stočné, vstupné za kulturní služby) přičemž se zohledňuje zásada prospěchu veřejného statku.¹¹

V případě zajišťování lokálních veřejných statků může být efektivní, jsou-li zabezpečovány pro větší počet uživatelů, tj. v rámci většího fiskálního společenství – několika obcí. Finanční prostředky se tak mnohem lépe využijí než při odděleném zajišťování a financování lokálních veřejných statků jednotlivými obcemi. Vyšší hospodárnosti a efektivnosti můžeme dosáhnout společným zajišťováním lokálních veřejných statků několika sousedními obcemi, společným financováním s využitím toho, že se sdruží finanční prostředky, popřípadě hmotný a nehmotný majetek a společně tyto veřejné statky využívají, to vše na smluvním základě. Využití tohoto způsobu zajišťování některých lokálních veřejných statků závisí na demografických, urbanistických a dalších faktorech, a v prvé řadě na hustotě osídlení. Využije se tak efekt úspor z většího rozsahu veřejných statků, aniž by tímto větším fiskálním společenstvím musel být vždy kraj, či jiný vyšší územní správní celek. Toto sdružování prostředků má také význam ten, že umožňuje do určité míry překonávat problémy plynoucí z rozdrobenosti obcí, zejména po rozdělení tzv. střediskových obcí. Při společném zabezpečování veřejných statků několika obcemi najednou pro větší okruh obyvatel – uživatelů s využitím metody sdružování finančních prostředků obcí se rozloží náklady a současně jsou potřebná zařízení využita lépe. Účelem sdružování hmotných a finančních prostředků je tedy možné dosáhnout nejen hospodárnějšího využití hmotných a finančních prostředků a to v porovnání s možnostmi, které má jednotlivá obec, ale je možné dosáhnout i vyššího využití zařízení poskytující veřejné statky pro větší okruh uživatelů. Aby bylo dosaženo patřičného cíle, je nutné, aby tímto způsobem byly zajišťovány veřejné statky preferované občany ve všech zúčastněných obcích.¹²

Obce vzhledem k tomu, že vlastní majetek a finanční prostředky mohou s tímto dobrovolně, na smluvním základě, nakládat. Mohou sdružovat hmotné prostředky, nemovitosti i finanční prostředky za účelem společného zajišťování veřejných statků, a to jak ve fázi investiční, tak ve fázi budoucího provozu společně vybudovaných zařízení zajišťujících opět na smluvním základě pro obyvatele zúčastněných obcí veřejné statky. Současně obce mohou zakládat i společností podle obchodního zákoníku, a dále k zajišťování veřejných statků zejména mohou zakládat *příspěvkové organizace a organizační složky*, veřejně prospěšné společnosti, ale současně mohou zakládat i dobrovolné svazky obcí a zájmová sdružení právnických osob pro zabezpečení jejich povinností, které vyplývají z jejich

samostatné působnosti v literatuře uváděné jako samospráva. Obce mohou na tento svazek převést svůj hmotný a finanční majetek pro účely zabezpečení vymezených veřejných statků. Dobrovolný svazek obcí sestavuje svůj vlastní rozpočet a zároveň podle něj hospodaří. Finančními vztahy je napojen na rozpočty obcí, které svazky založily. Rozpočet svazku obcí se plně řídí rozpočtovými pravidly a to ve všech fázích rozpočtového procesu.¹³

Zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění a zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění ukládají obcím, městům a krajům, aby na svém území v rámci samostatné působnosti vytvářely podmínky pro uspokojování potřeb, které jsou v zájmu jejich občanů. Jedná se zejména o zabezpečení sociální péče, bydlení, výchovy a vzdělání, kultury, sportu a veřejného pořádku. K tomu, aby mohly tyto územní samosprávné celky uvedené činnosti zabezpečovat, jsou v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) oprávněny zřizovat a zakládat organizační složky bez právní subjektivity a příspěvkové organizace.

ORGANIZAČNÍ SLOŽKA ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU – OBCE

Obce, případně i vyšší stupně územní samosprávy se významně podílejí na zabezpečování stále většího okruhu veřejných statků pro obyvatelstvo. Je to výsledkem posilování role jednotlivých stupňů územní samosprávy, kdy zejména v posledních letech se rozšiřuje jak pravomoc, tak i odpovědnost orgánů územní samosprávy za zabezpečování veřejných potřeb. Zabezpečování veřejných statků, jako projev alokační funkce veřejných financí, je tradičně rozhodující funkcí i obcí jako základního článku územní samosprávy. Zákonem č. 250/2000 Sb., vyzpzd., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je řešena mimo jiné zcela nově i otázka majetkového a finančního postavení všech dosavadních rozpočtových a příspěvkových organizací a s nimi také těch zařízení obcí, které měly dosud pouze povahu zálohované organizace. Samospráva obcí i krajů ať již využívá vlastní nebo spravovaný majetek tak zabezpečuje rozsáhlé veřejně prospěšné činnosti.

VYMEZENÍ POJMU ORGANIZAČNÍ SLOŽKA A JEJÍ POSTAVENÍ

Organizační složka je určena pro takový typ hospodaření, při němž se neprojevuje aktivita většího počtu

¹¹ Srovnej KOSIKOWSKI, C. a RUSKOWSKI, E.: *Finance i prawo finansowe* tom II., Białystok, 1993.

¹² Srovnej MARKOVÁ, H.: *Rozpočtové právo*, C. H. Beck, Praha, 2001.

¹³ PAŘÍZKOVÁ, I.: *Finance územních samosprávných celků*, MU, Brno, 1998.

pracovníků, aby stálo za to motivovat je na zlepšování hospodářského výsledku jejich činnosti. Organizační složka veškeré své příjmy a výdaje realizuje jako příjmy a výdaje rozpočtu svého zřizovatele. Nemá žádnou „institucionální“ motivaci na tvorbě příjmů či na úsporách výdajů. Její zřizovatel má ovšem možnost pracovníky hmotně zainteresovat.

Organizační složka nevytváří žádné peněžní fondy ze svého finančního hospodaření. Jednoduchost jejího finančního hospodaření se ostatně má promítnout také do dělby odpovědností mezi úřad obce (kraje) a vedení organizační složky. Složitější finanční operace (investice, údržba majetku, mzdové výdaje atd.) by měl pro-organizační složku zabezpečovat její zřizovatel prostřednictvím svého úřadu.

Naproti tomu organizační složka může být pověřena provádět takové finanční operace, které nejsou příliš náročné (drobná vydání, vybírání tržeb za poskytované služby apod.). Podle toho také zřizovatel určí zda bude organizační složka disponovat jen krátkodobými zálohami v hotovosti, anebo zda pro ni zřídí zvláštní bankovní účet. Všechny finanční operace sleduje organizační složka ve svém peněžním deníku. Z něho se údaje o účetnictví zřizovatele převádějí zpravidla nejpozději měsíčně. Způsob rozděleného hospodaření stanoví zřizovatel podle místních podmínek sám ve své vlastní pravomoci a vymezí jej ve zřizovací listině.¹⁴

ZPŮSOB VZNIKU ORGANIZAČNÍ SLOŽKY ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU

Územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity.

Organizační složka územního samosprávného celku vzniká rozhodnutím zastupitelstva územního samosprávného celku. Organizační složka hospodáří jménem svého zřizovatele a není účetní jednotkou. Tuto formu svého hospodaření volí územní samosprávný celek pro takové činnosti, které

- nevyžadují velký počet zaměstnanců,
- nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení,
- nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné,
- nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů.¹⁵

Pracovníci organizační složky jsou zaměstnanci zřizovatele, pokud by zvláštní zákon nestanovil jinak. Zřizovatel jmenuje vedoucího organizační složky a určí jeho práva a povinnosti.

ZŘIZOVACÍ LISTINA ORGANIZAČNÍCH SLOŽEK

O vzniku organizační složky vydá zřizovatel zřizovací listinu, která musí obsahovat

- a) úplný název zřizovatele; je-li jím obec, uvede se také její zařazení do okresu,
- b) název a sídlo organizační složky; název musí vyvolávat možnost záměny snázvy jiných organizačních složek zřizovatele,
- c) vymezení účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti,
- d) označení osob oprávněných jednat za organizační složku,
- e) vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, pokud se organizační složce předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití,
- f) vymezení takových majetkových práv, která organizační složce umožní, aby majetek svěřený podle písmena e) mohla řádně využívat pro účely, pro něž byla zřízena, a v rámci vymezené pravomoci o něj pečovat,
- g) okruh příjmů a výdajů rozpočtu zřizovatele souvisejících s její činností, které zřizovatel svěřuje do její působnosti, a způsob jejich použití, a to na rozdíl od zbývajících příjmů a výdajů organizační složky, které zřizovatel o jejím hospodaření sleduje podle rozpočtové skladby a zabezpečuje je ve svém rozpočtu,
- h) způsob vedení odděleného účetnictví o příjmech a výdajích organizační složky svěřených jí do její působnosti podle písmena g), včetně případného zřízení a využívání samostatného bankovního účtu, a způsob vyúčtování prostředků sledovaných na tomto účtu a popřípadě také způsob stanovení a vyúčtování zúčtovatelných záloh poskytovaných na její provozní výdaje, i) vymezení doby, na kterou je organizační složka zřízena.

ZPŮSOBY HOSPODAŘENÍ ORGANIZAČNÍCH SLOŽEK

Územní samosprávný celek má ve svém rozpočtu obsaženy veškeré příjmy a výdaje svých organizačních složek. Rozpočet organizační složky je součástí rozpočtu jejího zřizovatele, tj. obce. Rozpočet organizační složky obce je součástí rozpočtu jejího zřizovatele, tj. obce. Při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu. Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základech

¹⁴ MARKOVÁ, H.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2001.

¹⁵ Zákon č. 250/2000 Sb., vyzpzd., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

dě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.

Rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Požadavek na vyrovnaný rozpočet, aniž by obec tvořila finanční rezervy, však v praxi zároveň znamená, že v závěru rozpočtového období nemá obec vlastní finanční prostředky na financování potřeb začátkem dalšího rozpočtového období. Poněvadž daňové příjmy a dotace z rozpočtové soustavy přicházejí na příjmový účet rozpočtu obce až v průběhu ledna, resp. února po měsíčním zúčtování mezd. Pokud obec nebude mít finanční rezervy, musí si do té doby půjčit krátkodobý úvěr.

Rozpočet obce může být schválen jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let, anebo je možné že rozpočet obce může být schválen jako schodkový, ale to jen v případě, že schodek bude možné uhradit

- finančními prostředky z minulých let, nebo
- smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů.

Organizační složka je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila úkoly nejehospodárnějším způsobem.

Územní samosprávný celek dává oprávnění k dispozicím s rozpočtem organizační složky jednak svému úřadu, jednak také podle potřeby odpovědnému vedoucímu organizační složky. Při dělbě těchto oprávnění vychází z místních podmínek činnosti organizační složky, s přihlédnutím k povaze úkolů, které prostřednictvím své organizační složky zabezpečuje.

Na organizační složku přenáší zřizovatel oprávnění disponovat jen s takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou, pravidelnou činností, jíž je nutné zabezpečovat operativně. Tyto prostředky poskytuje zřizovatel organizační složce formou provozní zálohy v hotovosti nebo zřízením běžného účtu u banky.

Zřizovatel může pověřit svou organizační složku vybíráním některých rozpočtových příjmů z její činnosti. Organizační složka tyto příjmy vybírá buď v hotovosti nebo pomocí svého běžného účtu.

Peněžní průběh svého hospodaření vede organizační složka v peněžním deníku v plném členění podle rozpočtové skladby. Údaje z peněžního deníku se převádějí do rozpočtu příjmů a výdajů zřizovatele, a to v jím stanoveném termínu, nejméně však měsíčně a nejpozději před koncem roku. Nevyčerpanou zálohu je organizační složka povinna vrátit zřizovateli v jím stanoveném termínu, nejpozději před koncem roku. Zřizovatel

kontroluje hospodaření se svěřeným majetkem a s peněžními prostředky organizační složky.

Vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, pokud je organizační složce předáván do správy, snad nebude činit zásadnější obtíže. Obec je ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., vzpd., o rozpočtových pravidlech, zavázána k péči o svůj majetek, a to včetně jeho evidence ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb., zákona o účetnictví. Znamená to, že obec vede příslušnou majetkovou a účetní evidenci, která se k majetku vztahuje. Vzhledem k této okolnosti lze předpokládat, že organizační složce obvykle nebude dán do správy nemovitý majetek ve vlastnictví obce, ale pouze svěřeno užití nebytových prostor v majetku obce. Pokud budou organizační složce vymezeny k zajištění činnosti nějaké nebytové prostory v nemovitém majetku obce, pak by příslušná formulace měla být obsažena i ve zřizovací listině, a to zejména v souvislosti s poskytováním provozních záloh, nutných pro užívání vymezených nebytových prostor. Pokud se z nějakých důvodů obec rozhodne svěřit organizační složce do správy nemovitý majetek obce, pak platí obdobné doporučení. V případě svěřených správy věcí movitých a práv je nutno vycházet z povinností uložených obci zákonem č. 128/2000 Sb., vzpd., o rozpočtových pravidlech, a z příslušných souvislostí vyplývajících ze zákona o účetnictví a ze souvisejících předpisů.

Bude samozřejmě záležet především na úvaze zastupitelstva, jakou formu zajištění veřejných služeb zvolí. Je pravděpodobné, že v mnoha obcích se rozhodnou nezřídit organizační složku, ale zajistit menší rozsah veřejných služeb prostřednictvím zaměstnanců obecního úřadu. V podmínkách větších měst nebo tam, kde je finanční prostor v rozpočtu, případně vhodný nemovitý majetek, bude lépe uvážít možnost zřízení příspěvkové organizace.

PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE

V této souvislosti je třeba zmínit předchozí pravidla pro vznik, zrušování, hospodaření a vystupování příspěvkových organizací, kde se jednalo o zákon č. 576/1990 Sb., vzpd., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky a prováděcí vyhlášku k tomuto zákonu č. 205/1991 Sb. Oba citované právní předpisy obsahovaly shodná pravidla pro příspěvkové organizace zřízené státem i obcemi a nezabývaly se jejich zásadními odlišnostmi, které jsou dány zejména právním postavením jejich zřizovatelů.

Rozdílná právní úprava státních příspěvkových organizací a příspěvkových organizací územních samosprávných celků se stala účinnou k 1. 1. 2001. Hospodaření státních příspěvkových organizací vychází ze zákona č. 218/2000 Sb., vzpd., rozpočtová pravidla, dále ze zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích a z dalších souvisejících předpisů. Základními prameny práva příspěvkovo-

vých organizací územních samosprávných celků jsou již zmíněné zákony o obcích, krajích a o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zákon o rozpočtových pravidlech přejal text většiny ustanovení zrušeného zákona č. 576/1990 Sb. a vyhlášky č. 205/1991 Sb., s výjimkou těch ustanovení, kterými je upraveno zřizování, změny a zrušování příspěvkových organizací a obsah jejich zřizovacích listin, jejichž podstatnou součástí je úprava vztahů k majetku.¹⁶

PRÁVNÍ POSTAVENÍ, ZŘIZOVÁNÍ A ZRUŠOVÁNÍ PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ

Příspěvkové organizace územních samosprávných celků se zřizují pro takové činnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Zřizování a rušení příspěvkových organizací a schvalování jejich zřizovacích listin je vyhrazeno zastupitelstvu obce a zastupitelstvu kraje. Plnění úkolů zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních právních předpisů je svěřeno radě obce (není-li zřízena, pak starostovi) a radě kraje. Ze zákona o rozpočtových pravidlech je povinností zřizovatele vydat o vzniku příspěvkové organizace zřizovací listinu. Zákon v § 27 odst. 2 taxativně uvádí náležitosti zřizovací listiny:

- úplný název zřizovatele, je-li jím obec, uvede se také její zařazení do okresu
- název, sídlo a IČO organizace
- vymezení hlavního účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti
- označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace
- vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití
- vymezení takových majetkových práv, jež organizaci umožní, aby svěřený majetek včetně majetku získaného její vlastní činností spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena
- okruhy doplňkové činnosti navazující na hlavní účel 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
- vymezení doby, na kterou je organizace zřízena.

Ke vzniku, rozdělení, sloučení, splynutí nebo zruše-

ní příspěvkové organizace dochází dnem určeným zřizovatelem v rozhodnutí, jímž též určí, v jakém rozsahu přecházejí práva a závazky na nové anebo přejímající organizace. Rozhodne-li zřizovatel o zrušení organizace, přecházejí dnem uvedeným v jeho rozhodnutí o zrušení její práva a závazky na zřizovatele. Tyto skutečnosti se zveřejňují v Ústředním věstníku do 15 dnů ode dne, kdy k uvedenému skutečnosti došlo.¹⁷

ZÁPIS DO OBCHODNÍHO REJSTRÍKU A S NÍM SOUVISEJÍCÍ PROBLÉMY

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ukládá v § 27 odst. 6 územnímu samosprávnému celku zapsat příspěvkovou organizaci do obchodního rejstříku. Právní úprava záležitostí spojených se zápisem do obchodního rejstříku je obsažena v hlavě třetí obchodního zákoníku. Jde především o to, že výčet údajů, které se zapisují do obchodního rejstříku podle § 28 odst. 1 a 2 obchodního zákoníku, se odlišuje od výčtu náležitostí zřizovací listiny příspěvkové organizace, protože ne všechny skutečnosti, které jsou její obligatorní součástí, jsou uvedeny v citovaném ustanovení obchodního zákoníku.

Obchodní zákoník vůbec nepředpokládá takové záležitosti, jako je vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití, vymezení majetkových práv, jež organizaci umožní, aby svěřený majetek včetně majetku získaného její vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena. Dále opomíjí okruhy doplňkové činnosti navazující na hlavní účel příspěvkové organizace. Není rovněž jasné, co je v případě příspěvkové organizace sbírkou listin podle § 27a odst. 2 obchodního zákoníku, která je součástí obchodního rejstříku.

V praxi tedy vznikl problém se zápisem příspěvkových organizací do obchodního rejstříku, který řešilo Ministerstvo financí ČR a Ministerstvo spravedlnosti ČR. Výsledkem bylo vydání společného stanoviska č.j.: 124/23385/2001 ze dne 8. 3. 2001, v němž se uvádí, že do obchodního rejstříku budou zapisovány jen nově vzniklé příspěvkové organizace po účinnosti zákona o rozpočtových pravidlech, a také již dříve vzniklé příspěvkové organizace, u nichž bude docházet k vydání nových zřizovacích listin. Příspěvkové organizace, u nichž k vydání nových zřizovacích listin nedojde, nebudou do obchodního rejstříku zapisovány. Co se týče údajů nutných k zápisu do obchodního rejstříku, vydalo opět MF ČR společně s MS ČR vzory, které mají pomoci zřizovatelům při vyhotovení návrhů na zápis.¹⁸

¹⁶ JANEČKOVÁ, R. a ŠAFRÁNEK, Z.: Majetková práva obecních příspěvkových organizací, *Moderní obec*, 1/2002.

¹⁷ Zákon č. 250/2000 Sb., vzpd., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁸ Viz. *Moderní obec*, 1/2001, Praha, *Economia a.s.*, *Obec a finance*, 3/2001, Praha, *Triáda*.

FINANČNÍ HOSPODAŘENÍ PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ

Príspevkové organizace hospodaří s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s penězi přijatými z rozpočtu svého zřizovatele. Dále hospodaří s prostředky svých fondů a s peněžními dary od fyzických a právnických osob včetně peněžních prostředků poskytnutých ze zahraničí. Vytváří-li ve své doplňkové činnosti zisk, může jej použít jen ve prospěch své hlavní činnosti a pokud příspěvkové organizace vytváří své peněžní fondy, tak zůstatky těchto fondů se po skončení roku převádějí do následujícího roku.

Uzavírat smlouvy o půjčce nebo o úvěru je organizace oprávněna jen s předchozím souhlasem zřizovatele. Stejně tak závazek ručitele je na sebe oprávněna přijímat za předchozího souhlasu zřizovatele a jen za předpokladu, že jde o ručení za dlužníka, jímž je zřizovatel nebo jím zřízená či založená právnická osoba. Organizace však není oprávněna poskytovat dary jiným subjektům. Výjimkou jsou obvyklé peněžité nebo věcné dary pro své zaměstnance a jiné osoby z FKSP.

FONDY ZŘIZOVANÉ PŘÍSPĚVKOVÝMI ORGANIZACEMI

Príspevkové organizace mohou zřizovat následující fondy:

1) Fond odměn

zdrojem tohoto fondu jsou především nevyčerpané mzdové prostředky, na které má organizace nárok podle mzdových předpisů na příslušný rok. Tyto příjmy jsou vázány na zlepšený hospodářský výsledek pokud je dosažen, jsou do fondu odměn převáděny nevyčerpané mzdové prostředky. Dalším zdrojem fondu je příděl ze zlepšeného hospodářského výsledku, což je určitá část tohoto zlepšeného hospodářského výsledku s tím, že celkový příděl do fondu odměn nepřekročí 20 % celkového mzdového nároku stanoveného prohodnocený rok.

2) Rezervní fond

zdrojem rezervního fondu je zejména příděl ze zlepšeného hospodářského výsledku. Do tohoto fondu je soustředěna ta část zlepšeného hospodářského výsledku, která se nepřidělí do jiných fondů. Fond může také soustřeďovat finanční dary. S prostředky soustředěnými na tomto fondu může organizace volně disponovat v mezích daných právními předpisy. Jde zejména o úhradu rozpočtem zřizovatele nezajištěných investičních potřeb, úhradu zhoršeného hospodářského výsledku, úhradu sankcí, úroků z přijatých úvěrů nebo nákupem cenných papírů organizace získá možnost

ovlivňovat činnost tohoto subjektu v zájmu činnosti své organizace.

3) Fond reprodukce základních prostředků

tento fond slouží zejména na podporu investiční činnosti příspěvkové organizace. Je tvořen:

- a) odpisy základních prostředků
- b) přídělem ze zlepšeného hospodářského výsledku
- c) účelovými dotacemi zřizovatele na investice
- d) příspěvky ze státních fondů
- e) výnosy z prodeje a likvidace základních prostředků
- f) příspěvky na investice od jiných subjektů na základě smluv o sdružení kespolečné investiční činnosti
- g) finančními dary a výnosy povolených veřejných sbírek k investičním účelům

Takto soustředěných prostředků se využívá k financování investic, úhradě splátek a úvěrů na investice, k poskytování prostředků jiným organizacím na základě smlouvy o sdružení ke společné investiční činnosti a jako doplňkový zdroj financování oprav a udržování základních prostředků.

4) Fond kulturních a sociálních potřeb

- tento fond si vytváří organizace ve vztahu ke svým pracovníkům. Slouží např. na financování svých rekreačních zařízení, anebo při poskytování některých odměn svým zaměstnancům.

MAJETEK A PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE

Po nabytí účinností zákona o rozpočtových pravidlech vznikl spor o to, zda příspěvková organizace může vlastnit majetek. Podle § 27 odst. 2 písm. e) předává územní samosprávný celek své příspěvkové organizaci majetek, který vlastní, do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití. Současně ve zřizovací listině vymezí majetková práva, která organizaci umožní, aby svěřený majetek včetně majetku získaného z její vlastní činnosti spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena. Do zákona o rozpočtových pravidlech byl zaveden nový pojem „majetek svěřený do správy“, jehož obsah však není legislativně upraven.

Ministerstvo financí ČR se zpočátku přiklánělo k názoru, že příspěvková organizace majetek nevládní, ale pouze hospodaří jednak s majetkem, který jí byl územním samosprávným celkem předán do správy, a jednak s majetkem, který byl získán její vlastní činností.¹⁹ Proti tomuto názoru se postavili

¹⁹ JANEČKOVÁ, R., ŠAFRÁNEK, Z.: Majetková práva obecních příspěvkových organizací, Moderní obec, 1/2002.

např. právníci Renata Janečková a Zdeněk Šafránek z kanceláře auditorů a daňových poradců K Kredit s.r.o. Podle jejich stanoviska, je příspěvková organizace právnickou osobou a tudíž její základní práva a povinnosti jsou upravena v § 18 a násl. občanského zákoníku. Ustanovení § 19a občanského zákoníku dále uvádí, že způsobilost právnické osoby nabývat práva a povinnosti může být omezena pouze zákonem. Mezi tato práva patří i právo nabývat a vlastnit majetek. Žádný zákon příspěvkovým organizacím výslovně nezakazuje vlastnit majetek, užívat jej a nakládat s ním. Proto podle citovaných autorů názory, které popírají možnost vlastnictví majetku příspěvkovými organizacemi, zpochybňují také jejich samostatnost jako právnických osob. Jinými slovy příspěvkové organizace mohou nabývat do svého vlastnictví jakýkoliv majetek a také mohou uzavírat smlouvy s třetími osobami podle občanského nebo obchodního zákoníku. Po řadě jednání představitelů územních samosprávných celků s Ministerstvem financí ČR došlo k ústnímu sjednocení názoru na vlastnictví majetku příspěvkovými organizacemi. Příspěvkové organizace mohou zajišťovat hlavní i doplňkovou činnost jak prostřednictvím majetku, jehož jsou plnoprávními vlastníky, tak majetkem zřizovatele. Nakládání s majetkem zřizovatele musí vycházet z platných předpisů nebo být upraveno zřizovací listinou organizace, přičemž organizace může používat zároveň všechny formy.²⁰

ZÁVĚREM

Z výše uvedeného je zřejmé, že zavedení nového zákona o rozpočtových pravidlech sice oddělilo příspěvkové organizace státu a územních samosprávných celků, což bylo jistě potřebné, ale zároveň přineslo četné

problémy v praxi. Ty byly způsobeny nejasností některých pojmů a absencí přechodných ustanovení v zákoně o rozpočtových pravidlech ve vztahu k příspěvkovým organizacím a nedořešením vztahu tohoto zákona k jiným právním předpisům. Jednalo se jak o popsané záležitosti, tak také o problematiku účetnictví a daní. Ve veřejné správě se vedle příspěvkových organizací a organizačních složek mohou také uplatnit stejně dobře družstva a obchodní společnosti jako ve sféře podnikatelské, ale příspěvková forma organizace by se měla stát převažujícím typem organizace ve veřejném sektoru, který by spojoval zajištění činnosti, která je zájmem společenským a zájem hospodářský na dosažení co nejlepšího výsledku. A bude samozřejmě záležet především na úvaze zastupitelstva, jakou formu zajištění veřejných statků zvolí. Je pravděpodobné, že v mnoha obcích se rozhodnou nezřídit organizační složku, ale zajistit menší rozsah veřejných služeb prostřednictvím zaměstnanců obecního úřadu. V podmínkách větších obcí nebo tam, kde je větší finanční prostor v rozpočtu, případně vhodný nemovitý majetek, bude lépe uvážit možnost zřízení příspěvkové organizace. Výraznější změny je možné očekávat v oblasti veřejné spotřeby. Služby v této oblasti na municipální úrovni zajišťovaly dosud rozpočtové a příspěvkové organizace. Jak již ale v úvodu bylo naznačeno zákonem č. 250/2000 Sb., včpzd., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, došlo k výrazným změnám ve způsobu hospodaření jak na územní úrovni, tak i na centrální. V souvislosti s decentralizačními tendencemi v oblasti veřejného sektoru lze předpokládat další růst rozpočtů obcí, objevují se i výdaje nové, například výdaje na obecní polici apod.

Tento příspěvek byl zpracován v rámci realizace projektu grantu Akademie věd České republiky.

²⁰ JANEČKOVÁ, R., ŠAFRÁNEK, Z.: Majetková práva obecních příspěvkových organizací, Moderní obec, 1/2002.