

Právní úprava zabezpečování veřejných statků obcemi

Ivana Pařízková

Právní úprava rozpočtových a příspěvkových organizací

Způsobem jakým mimo jiné obce zabezpečují veřejné statky je zřizování rozpočtových a příspěvkových organizací, a v poslední době i veřejně prospěšných organizací, kam vkládají obecní majetek a v neposlední řadě obce mohou zakládat i vlastní obchodní společnosti, nebo být spoluzakladateli obchodních společností, popřípadě se podílet na jejich podnikání svým majetkem, včetně peněz.¹

Rozpočtové a příspěvkové organizace jsou právními osobami, které vznikají na základě zřizovací listiny. Buď tyto organizace byly již zřízeny dřívějšími národními výbory anebo vznikly až za stávajících podmínek. V každém případě tak ale obci vznikla povinnost buď doplnit původní zřizovací listinu či vydat novou, na to aby mohly tyto organizace existovat.

Zřizovací listina rozpočtových a příspěvkových organizací má zákonem stanovenou formu která musí obsahovat označení zřizovatele, název, sídlo organizace a identifikační číslo, vymezení základního účelu a předmětu činnosti zřizované organizace, označení statutárních orgánů organizace, vymezení doby, na kterou je zřizována, vymezení majetkoprávního vztahu, tj. stanovení podmínek a v jakém rozsahu obec svěřuje zřizované rozpočtové nebo příspěvkové organizaci svůj majetek. A současně s tím musí být vedena i evidence a účetnictví majetku. Tyto neziskové organizace tvoří zvláštní kategorii organizací, k níž obec má nejen majetková práva, ale i finanční vztahy. Majetkoprávní vztahy mezi obcí jakožto vlastníkem a organizací, která nese všechny znaky toho, že je obecní, dosud nejsou nikde blíže vymezeny. Je to dáno i tím, že ještě není ukončen proces odstátnění věcí ve vlastnictví státu jejich převodem do vlastnictví obcí, který byl započat uplatněním zákona ČNR č. 172/1991 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků, o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Nadále přetrvává situace, kdy sice obec plně uplatňuje roli zřizovatele a tím i své finanční vztahy k některým organizacím, k nimž tuto roli převzala zrušením národních výborů, avšak majetek stále

ještě zůstal ve vlastnictví státu. Organizace s ním nakládá na základě práva hospodaření definovaného v poněkud zastaralých předpisech, například ve vyhlášce č. 119/1988 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků, o hospodaření s národním majetkem. Stanoví se v ní, že organizace je povinna o majetek pečovat, přičemž peníze na tuto činnost může získat pouze od svého zřizovatele.²

Hovořím-li o těchto organizacích mám na mysli to, jak jsem již uvedla výše, že se jedná o právnické osoby, a ne pouze o nějaké vnitřní organizační jednotky obce, které nemají právní subjektivitu. Mezi obecní organizace by ovšem nebylo správné řadit ty subjekty, jejichž majetek není ve výlučném vlastnictví obce kde obec vystupuje pouze jako spoluvlastník, například formou akcií a jiných cenných papírů nebo majetkových podílů, nebo vztah věřitele k dlužníkovi. Z takovýcho vztahů sice pro obec plyne řada práv a povinností, ale nejde o organizace ve výlučném vlastnictví obce.

Jak rozpočtové, tak i příspěvkové organizace jsou konstruovány s předpokladem, že v celkové své činnosti nejsou ziskové a že naopak jejich vlastní rozpočtová soběstačnost je velice nízká. V minulosti ale v některých případech nastala situace, kdy se mezi tyto neziskové organizace dostaly organizace ziskové a bylo třeba je reorganizovat. Problematiké se ale ukázalo ustanovení § 31 písm.e zák.č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož má mít každá rozpočtová a příspěvková organizace ve zřizovací listině

- vymezen majetek, tzn. co do jeho rozsahu, a dále
- právo hospodaření k němu.

Aby nedošlo k záměně pojmu „právo hospodaření“ jak je definováno ve vyhlášce č. 119/1988 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků, o hospodaření s národním majetkem, když jde o vztah státního subjektu k věcem ve vlastnictví státu, bude lépe dále uvádět, že jde-li o obecní majetek, jde o okruh majetkových práv hospodařit s tímto majetkem ve vlastnictví obce, který obec na svou organizaci pře-

¹ Srovnej MELION, M.: Hospodaření a podnikání obcí, E.I.A., Hradec Králové 1997.

² Srovnej BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995.

vedla, aby jej dále hospodářsky využívala.³

Rozhodně při tomto převodu nejde o ztrátu vlastnického práva, ale jedná se o přenesení určitých majetkových práv a s nimi i povinností na organizaci, která se de facto stala správcem vymezených věcí ve vlastnictví obce. Obec je svému vlastnictví blíž, může si tak své vlastnické právo lépe ošetřovat a ohlídat si ho u každého, koho pověří, aby se jí o majetek staral. Samozřejmě nemusí plýtvat takovými dílčími právy, které přeneše na ty své vlastní subjekty, které si zřizuje k plnění svých úkolů. Může být opatrnější v jejich přenesení na ty subjekty, které přijímá jako manažery pro své obecní organizace. Na druhou stranu je ale nezbytně nutné, aby osoby třetí, tzn. všichni ti kdo navazují ať již obchodní nebo jiné právní vztahy k obcím, měli zcela jasno, do jakých právních vztahů mohou s těmito organizacemi vstupovat, aniž by vznikla pochybnost o jejich platnosti.

Bylo by užitečné, aby bylo v právních předpisech obecně upraveno, jaká práva musí mít každá organizace, jestliže má mít plnou právní subjektivitu a poté by se v působnosti obce stanovil rozsah majetku, k němuž se vztahují jejich majetková práva. Vždy však bude důležité odlišit tu část majetku, která by mohla být organizací zcizena, anebo jímž lze ručit, na rozdíl od nedotknutelného majetku, jenž si obec chrání před jeho zcizením i před jeho použitím do zástavy. Toto odlišování majetkových práv je důležité nejen pro vztahy mezi obcí a organizací, ale i vůči osobám třetím.⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že obec musí odlišovat míru ochrany svého vlastnictví tím, že věci ve svém vlastnictví dá

1. zřizovací listinou

- a) do majetku své organizace bez omezení majetkových práv, včetně práva na jejich zcizení, avšak jen v rámci obvyklého hospodaření,
- b) dá sice do majetku své organizace, ale jako nedotknutelný majetek, chráněný před jeho zcizením,

2. dá smluvně

- a) organizaci jen do nájmu, s veškerými obvyklými právy a povinnostmi, jaké platí podle občanského zákoníku,
- b) dá organizaci jen do péče, jako svěřený majetek podle smlouvy příkazní, při níž

přesně vymezí, co od správce svého vlastnictví smluvně vyžaduje, jaké mu ukládá smluvní povinnosti a jaké mu dává práva z této povinnosti péče o majetek obce logicky vyplývající, včetně práva na obstaravatelskou odměnu. Z toho pak ještě vyplývá závěr, že rozsah majetkových práv, které obecní organizace získala od svého zřizovatele, bude určující také pro vytváření různých forem jejího finančního vztahu ke zřizovateli. V něm by se měli odrážet různé varianty majetkových vztahů. To platí zejména pro příspěvkové organizace.⁵

ROZPOČTOVÉ ORGANIZACE

Jak bylo výše zmíněno obě formy organizací rozpočtové sféry jsou konstruovány tak, že svojí veškerou hospodářskou činností nevytvářejí zisk, což platí především pro rozpočtové organizace, kde není pro jejich hlavní činnost vůbec žádná hmotná zainteresovanost na příjmech, které touto svou činností péče jen vytvářejí. Toto ale zpravidla není nebo alespoň nemá být jejich základní účel.

Rozpočtové organizace hospodaří s rozpočtovými prostředky, které jim stanovil zřizovatel v rámci svého rozpočtu. Mimo to ještě hospodaří i s prostředky přijatými od jiných subjektů na základě smlouvy o sdružení, s prostředky přijatými od státních fondů, s prostředky získanými svou vlastní hospodářskou, obchodní a obdobnou činností, s prostředky svých fondů a s příspěvky a dary od fyzických a právnických osob.

Finanční vztah mezi zřizovatelem a rozpočtovou organizací je určen závaznými ukazateli stanovenými zřizovatelem, a to celkovými rozpočtovými příjmy na jedné straně a celkovými výdaji investičními i neinvestičními na straně druhé. V rámci ukazatele investiční výdaje celkem jsou stanoveny závazné individuální dotace ze státního rozpočtu na vybrané investiční akce.⁶

Rozpočtové organizace sestavují svůj rozpočet příjmů a výdajů podle platné rozpočtové skladby. Veškeré dosažené rozpočtové příjmy v rámci svého hospodaření soustřeďuje na příslušném příjmovém rozpočtovém účtu a uhrazují všechny rozpočtové výdaje jen z příslušných výdajových rozpočtových účtů zřízených u peněžního ústavu.

³ KYZLINK, V., JURČEKA, M., PEKOVÁ, J.: Finanční hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, SNTL, Praha 1986.

⁴ KYZLINK, V.: Finance národních výborů a rozpočtových organizací.

⁵ MELION, M.: Hospodaření a podnikání obcí, E.I.A., Hradec Králové 1997.

⁶ Srovnej BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995.

Nastane-li situace, kdy rozpočtová organizace dostane prostředky přímo ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu zřizovatele na její zabezpečované služby či výrobky, může tyto poskytovat i za cenu nižší než činí skutečné náklady, popřípadě i bezplatně.

Základem hmotné zainteresovanosti rozpočtových organizací jsou úspory výdajů ve vztahu k úkolům a ukazatelům státního rozpočtu republiky stanoveným zřizovatelem. Rozpočtové organizace si pro účely hmotné zainteresovanosti ponechávají v plném rozsahu úspory neinvestičních výdajů mimo úspory mzdových prostředků. Rozpočtové organizace si mohou zřizovat fondy a to fond odměn, fond kulturních a sociálních potřeb a rezervní fond.⁷

Rozpočtové organizace mohou provozovat hospodářskou činnost i mimo svoji hlavní činnost pro kterou byly zřízeny, ovšem za předpokladu, že ve své hlavní činnosti si plní úkoly stanovené zřizovatelem, a že prostředky získané hospodářskou činností využívá ke zvalitňování své hlavní činnosti. Výdaje na hospodářskou činnost musí být plnou měrou pokryty příjmy z ní. Prostředky získané hospodářskou činností se mohou užít ke krytí potřeb investičního i neinvestičního charakteru, na odměňování pracovníků na základě zvláštního předpisu, na sdružování prostředků, na rozvoj hospodářské činnosti. Takto získané prostředky jsou mimorozpočtovými zdroji rozpočtových organizací.

Finanční hospodaření v této oblasti činnosti je vedeno odděleně od hospodaření s prostředky jejího rozpočtu na zvláštním, k tomu účelu zřízeném běžném účtu. Prostředky z hospodářské činnosti podléhají zdanění, avšak do jisté míry jsou daňově zvýhodněny. Zůstatky prostředků z této činnosti, které mají rozpočtové organizace na běžném účtu, můžeme, na rozdíl od ostatních prostředků, převádět do následujícího roku.

K případnému rozdělení, sloučení či splynutí rozpočtových organizací dochází dnem který určí zřizovatel v rozhodnutí, ve kterém také stanoví, v jakém rozsahu přecházejí práva a závazky na nové, případně přejímající organizace. Rozpočtové organizace zanikají, kromě případů zmíněných výše, také zrušením. V takovém případě zanikají dnem uvedeným v rozhodnutí o zrušení a práva a závazky zrušené organizace přecházejí dnem zániku na zřizovatele.

PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE

Příspěvkové organizace jsou právě ten současný mezitip vhodný pro neziskové, alespoň zčásti sobě-

stačné organizace, které by měly počítovat určitý konkrétní vlastní zájem a užitek z příjmů, které svojí činností dosahují.

Příspěvkové organizace hospodaří s prostředky získanými vlastní činností a s prostředky přijatými z rozpočtu zřizovatele, popřípadě ze státního rozpočtu, a to v rámci finančních vztahů stanovených zřizovatelem, dále s prostředky svých fondů, s prostředky přijatými od jiných subjektů na základě smlouvy o sdružení, s prostředky přijatými od státních fondů, s prostředky získanými svou hospodářskou činností a s příspěvky a dary od fyzických a právnických osob.

Finanční vztah mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací je určen také závaznými ukazateli stanovenými zřizovatelem a sice jde o

- příspěvek zřizovatele na činnost organizace; jedná se o příspěvek k úhradě její provozní činnosti včetně výdajů na opravy a údržbu základních prostředků, a to za situace, kdy nelze tyto potřeby uhradit jejími vlastními příjmy,
- dotace zřizovatele na investice; slouží v případě, že finanční prostředky ve fondu reprodukce základních prostředků příspěvkové organizace nestačí na její nezbytné investiční potřeby,
- individuální dotace ze státního rozpočtu republiky na vybrané investiční akce.⁸

Na rozdíl od rozpočtové organizace může zřizovatel příspěvkové organizaci stanovit závazně i určité odvody:

1. **odvod z provozu**, který stanoví zřizovatel příspěvkové organizaci tehdy, kdy její výnosy překračují plánované náklady;
2. **odvod z odpisů** může zřizovatel stanovit individuálně, a to v případě pokud nepočítá perspektivně s dalším rozvojem činnosti příspěvkové organizace a postupně omezuje její činnost, anebo uvažuje se změnou formy příspěvkové organizace, popřípadě s jejím zrušením.

Nastane-li situace, kdy příspěvková organizace dostává prostředky přímo ze státního rozpočtu republiky nebo z rozpočtu zřizovatele na její zabezpečované služby a výrobky, má stejné oprávnění jako rozpočtová organizace a sice to že může tato výrobky a služby poskytovat i za cenu nižší než činí skutečné náklady a popřípadě i bezplatně.

Příspěvková organizace může na rozdíl od roz-

⁷ Srovnej KINŠT, J.: Nová rozpočtová skladba od roku 1997, Pragoeduca, Praha 1996.

⁸ Srovnej MELION, M.: Hospodaření a podnikání obcí, E.I.A., Hradec Králové 1997.

počtové organizace vkládat z rezervního fondu finanční prostředky ve formě kapitálu a to do činnosti jiných subjektů a nakupovat z něho cenné papíry jiných subjektů. Tato operace může být realizována jen ve vztahu k subjektu, jehož činnost bezprostředně souvisí s činností organizace, a vkladem kapitálu nebo nákupem cenných papírů organizace získá možnost ovlivňovat činnost tohoto subjektu ve prospěch své organizace.

Základem pro hmotnou zainteresovanost příspěvkové organizace je zlepšený hospodářský výsledek, což znamená, že rozdíl mezi skutečně dosaženým hospodářským výsledkem a stanoveným hospodářským výsledkem ve finančním vztahu k rozpočtu zřizovatele. Tyto finanční prostředky si ponechává příspěvková organizace, která si je přerozděluje na základě předem stanovených pravidel do svých fondů. Příspěvková organizace si může obdobně jako rozpočtová organizace zřizovat fondy a to fond reprodukce základních prostředků, rezervní fond, fond odměn a fond kulturních a sociálních potřeb.⁹

Stejně tak jako rozpočtová organizace může i příspěvková organizace provozovat hospodářskou činnost mimo svoji hlavní činnost, pro kterou byla zřízena, ovšem za předpokladu, že ve své činnosti pro kterou byla zřízena bude plnit své úkoly stanovené zřizovatelem a prostředky takto získané hospodářskou činností využívá též ke zkvalitňování své hlavní činnosti.

K rozdělení, sloučení nebo splynutí příspěvkové organizace, dochází dnem určeným zřizovatelem v rozhodnutí, kde se současně stanoví, v jakém rozsahu přecházejí práva a závazky na nové, případně přejímající organizace. Příspěvkové organizace také zanikají zrušením, a to dnem uvedeným v rozhodnutí o zrušení a veškerá práva a závazky zrušené organizace přecházejí dnem zániku na zřizovatele.

Další formy zajišťování veřejných statků obcemi

OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI ZALOŽENÉ OBCÍ

Pojem obchodní společnosti znamenají některý typ právnických osob, tak jak nám jej vymezuje § 56 a násl. zákona č. 513/1991Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, půjde o tyto společnosti:

- veřejná obchodní společnost (§ 76 a násl. obch.zák.)
- komanditní společnost (§ 93 a násl. obch.

zák.)

- společnost s ručením omezeným (§ 105 a násl. obch. zák.)
- akciová společnost (§ 154 a násl. obch. zák.)
- družstvo (§ 221 a násl. obch. zák.)¹⁰

Vzhledem k tomu, že nás budou zajímat společnosti, které mají pouze jednoho vlastníka, v našem případě jím bude obec, tak se zaměřím pouze na společnost s ručením omezeným a na akciovou společnost a současně právě tyto dvě obchodní společnosti mohou být založeny i za jiným účelem než je podnikání, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného.

Společnost s ručením omezeným je společností, kde se počítá s tím, že zde bude více spoluvlastníků, ale počítá se i s možností že bude založena pouze jednou osobou, pro naše účely obcí.

Vlastník – zakladatel společnosti ji může kdykoliv rozšířit a to maximálně až na 50 možných společníků.

Tato forma společnosti je chápána jako dosti stabilizované podílnictví společníků, kteří do ní vstoupili na základě svých vkladů, které byly předem stanoveny jako část základního jmění společnosti. Vystoupení ze společnosti, popřípadě vyloučení společníka nelze bez souhlasu soudu, proto by si měla každá obec předem zvážit a bedlivě vybrat, komu nabídne účast ve společnosti, kterou sama založila.

Tuto formu společnosti obec zakládá v případě, kdy nepotřebuje cizí kapitál pro podnikatelské využití vlastního, dostatečně výnosného majetku, chce být výlučným vlastníkem a současně se nemusí dělit o zisk ze své činnosti. Pravidla pro založení společnosti jsou pro obec naprosto stejná jako pro všechny ostatní právnické osoby.

Akciová společnost je obchodní společností kde jsou typické spoluvlastnické vztahy subjektů – vlastníků akcií, avšak není neobvyklé aby akciová společnost nemohla být vlastnictvím jednoho subjektu, čímž ale v podstatě ztrácí svůj smysl. Obec, která se rozhodne podnikat založením vlastní a.s. pro hospodářské využití svého majetku, by se tak měla rozhodnout až po zvážení všech výhod této formy.

Její hlavní přednost tkví v tom, že je to dobrá cesta, jak získat pro své podnikatelské záměry cizí kapitál. Lze tak nabízet spoluúčast na jejich realizaci doširoka, veřejně, každému, kdo má chuť se na nich podílet a má k tomu potřebnou právní způsobilost a přirozeně peníze pro koupi akcií. Takto je např. vhodné spojovat kapitál obce s jinými subjek-

⁹ Srovnej PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha, 1997.

¹⁰ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

ty, když jde o realizaci společných zájmů dodavatelů a odběratelů (např. na vodovodních systémech), na něž obec sama nemá dost peněz.

Naproti tomu není logické, aby obec tuto formu zvolila pro své ztrátové podniky, u nichž se ani perspektivně s nějakou rentabilitou zajímavou pro potencionální akcionáře nemůže počítat (např. v městské hromadné dopravě).¹¹

Obecně prospěšná společnost dává možnost na základě z. č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů, aby stát, fyzické a právnické osoby, to znamená i obec, založila obecně prospěšnou společnost, jejímž zakladatelem může být jedna nebo více osob. Hlavní znaky této společnosti jsou:

- musí být založena na základě zákona,
- musí široké veřejnosti poskytovat obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny stejných podmínek,
- svůj hospodářský výsledek (zisk) musí užít jen na poskytování takových obecně prospěšných služeb, pro něž byla založena a současně tento zisk nesmí použít ve prospěch zakladatelů, členů svých orgánů nebo zaměstnanců.

Z názvu musí být patrné, že se jedná o obecně prospěšnou společnost, což musí být jeho součástí a jiné osoby je používat ve svém obchodním jménu či názvu nesmějí.

Už tím jsou dány zcela odlišné znaky pro obecně prospěšnou společnost a právě v tomto smyslu jsou zákonem stanoveny podmínky pro vznik, činnost jejích orgánů tzn. správní rady, dozorčí rady a ředitele, a také pro její hospodaření, zánik a likvidaci. Právě v případě zániku a likvidace této společnosti můžeme co nejlépe spatřovat její specifické pojetí. Pokud při její likvidaci vznikne likvidační zůstatek, může tento připadnout buď jiné obecně prospěšné společnosti, která je určena zakládací listinou nebo rozhodnutím správní rady o zrušení společnosti, anebo, to platí pro ostatní případy, převodem na obec, ve které společnost v likvidaci sídlila. Tato jej může nabýt bezúplatně, a to jestliže se zaváže smluvně využívat tento majetek k poskytování stejných obecně prospěšných služeb, k jakým byla likvidovaná společnost zřízena. Jinak se převádí příslušnému okresnímu úřadu, který ho použije také pro poskytování obecně prospěšných služeb.

Vzhledem k těmto okolnostem je pro obec velmi důležité, vloží-li část svého majetku, včetně peněz do obecně prospěšné společnosti, protože tímto krokem ztrácí jakýkoliv výtěžek z něho a také možnost využívat jej v budoucnu pro jiné, např.

komerční účely. Obec by měla při posuzování této otázky vycházet nejenom ze současných podmínek, ale musí vidět do budoucna, protože nemá pro ni např. význam převádět nynější ztrátovou činnost do systému a pravidel společnosti. Pouhá změna jejich organizačně právní podoby nic nezmění na jejich ztrátovosti, pouze zkomplikuje vlastnická práva obce k majetku, jež by měl obecně prospěšným činnostem sloužit.

VSTUP OBCÍ DO JINÝCH OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTÍ

Účast obcí na podnikání jiných subjektů se stále více rozvíjí. Na počátku bylo dědictví po národních výborech, kdy se obce staly spolupodílníky majetku jiných právnických osob, ale jen potud, pokud dřívější národní výbory směly vložit státní finanční prostředky do podnikání jiných subjektů, což bylo prakticky možné jen na základě smlouvy a sdružení prostředků. A přesto obce převzaly i taková práva a závazky dřívějších národních výborů. Od vzniku obcí se brzy začala rozvíjet široká účast obcí na nově vzniklých privátních podnicích.

V mnoha případech se obce staly podílníky nově vzniklých subjektů a to přímo vlivem státu v rámci privatizace státních podniků, aniž by se o to nějakou měrou přičinily. Ale zároveň obce začaly vkládat svůj majetek i peníze do rozvoje nově vzniklých privátních podniků z vlastní vůle, i když možná někdy z iniciativy těchto nových soukromých podnikatelů. Ne vždy se obce setkaly s úspěchem. Někdy dosti neprozřetelně a nerozvázně investovaly peníze a vložily majetek do cizího podnikání, aniž by předem dostatečně odhadly vliv inflace a tržní hodnotu pozemků, budov či staveb.

V konkrétních projektech či záměrech účasti obce na podnikání jiných subjektů stojí zato nejen dobře znát svého partnera (své potencionální společníky), ale i realnost jejich představ a podnikatelských plánů. Pokud jde o obsah nebo druh činnosti obchodní společnosti, do které obec hodlá vstoupit, není ničím ohraničena ani omezena. Může svůj majetek včetně peněz vložit do jakéhokoliv podnikání, a stejně tak není obec omezena při výběru druhu (typu) obchodní společnosti. Nejčastěji se obce stávají účastníkem (společníkem) ve společnosti s ručením omezeným, akciové společnosti a někdy družstva. Z praktického pohledu by nebylo dobré, kdyby obec svou vlastní podnikatelskou činnost sama vytvářela a stala se spoluúčastníkem veřejné obchodní společnosti či komanditní společnosti anebo sama zakládala družstva.

¹¹ MELIŇ, M.: Hospodaření a podnikání obcí, E.I.A., Hradec Králové 1997.

Pokud půjde o první typy společností, kde je obec společníkem tedy společností s ručením omezeným a akciové společnosti má obec úplně naprosto stejná práva a povinnosti jako ostatní společníci. Vždy však bude pro obec velmi důležité dobře předem zvážit do které společnosti má vstoupit, kdo budou její společníci a tedy de facto spoluvlastníci společnosti. Více o této formě již bylo zmíněno výše.

Kolektivní formy podnikání obcí

Kolektivní podnikání obcí s jinými právními osobami a s jinými obcemi patří do zcela odlišné kategorie než je běžné spoluvlastnictví ve formě obchodních společností, vycházející z právní úpravy občanského zákoníku a také zákona o obcích. Mezi kolektivní formy podnikání obcí patří:

- Zájmová sdružení právnických osob
- Dobrovolné svazky obcí

ZÁJMOVÁ SDRUŽENÍ PRÁVNICKÝCH OSOB

Právní úpravu zájmových sdružení právnických osob nalezneme v občanském zákoníku, kde se vychází z předpokladu, že jednotlivé právní osoby mohou mít celou řadu různých zájmů, při jejichž uspokojování se setkávají se zájmy jiných právnických osob a právě k uspokojování a ochraně těchto zájmů, ale i k dosažení společných cílů a účelů se pak mohou spojovat. Mohou tak činit na základě smlouvy o sdružení, anebo na základě zakladatelské smlouvy.

Smlouva o sdružení není smlouvou o vzniku nového právního subjektu, ale vychází se z konstrukce vzájemných vztahů účastníků smlouvy, kde jeden z účastníků je pověřen konkrétními úkoly sdružené činnosti a ostatní účastníci mu na plnění úkolů přispívají ať již majetkem nebo finančně, popřípadě se také spolupodílejí na realizaci sdružené činnosti, ale všichni účastníci přitom vystupují svým vlastním jménem. Žádný nový subjekt nevzniká.

Tato forma spolupráce je užitečná a především se osvědčuje tam, kde se jedná o poměrně jednoduché účely spolupráce, kdy sdružená činnost sama o sobě neklade vysoké nároky na jejího provozovatele, a kdy účastníci z toho nemají nepříznivé právní důsledky. Jde proto také nejčastěji jen o jednorázová nebo alespoň časově omezená smluvní spojení účastníků (např. při pořádání společných reklamních a prodejních akcí, ale i při společném financování

vání výstavby objektů, na jejichž budoucím využití se budou podílet).¹²

Smlouva o vzniku sdružení právnických osob má naprosto odlišné právní důsledky, které především spatřujeme v tom, že účel smlouvy účastníci naplňují pomocí nového právního subjektu, který si k tomu účelů založily a ten posléze všechny úkoly spojené s realizací společných zájmů účastníků plní pod svým vlastním jménem a se všemi právními důsledky vůči jiným subjektům. Odpovídá tedy i svým majetkem za nesplnění svých povinností. Veškerá majetková ale jiná práva a povinnosti mu vznikají pouze na základě písemné zakladatelské smlouvy a stanov, podle nichž byl založen. Sdružení nabývá právní způsobilosti zápisem do registru, který je veden u okresní úřadu příslušného podle sídla sdružení, jedná-li se o hlavní město Prahu u obvodních úřadů a jde-li o města Brno, Ostrava a Plzeň u jejich magistrátů. Zánik sdružení může být buď likvidační, anebo převodem všech práv a závazků na právního nástupce, přičemž veškeré náležitosti týkající se zániku musí být uvedeny ve stanovách a nakonec dojde k výmazu společnosti z registru.

Členy zájmového sdružení právnických osob mohou být pouze osoby právní, bez ohledu na to, zda jde o subjekty státní nebo nestátní, zda jde o obchodní společnosti, družstva nebo rozpočtové nebo příspěvkové organizace a současně jeho účastníkem může být i stát. Předmět činnosti sdružení není nijak omezen a proto se mohou zakládající členové rozhodnout zřídit novou právní osobu.

Mnohostrannost předmětu činnosti sdružení dává dostatečné množství důvodů k tomu, aby se obce stávaly jejich členy a aby vznik různých zájmových sdružení dokonce samy iniciovaly a získávaly pro ně další vhodné členy v širokém okruhu všech organizací působících na území obce, které mají společné zájmy v dané činnosti. Může jít o společný investiční rozvoj obce, ale stejně tak může jít o využívání stejného druhu majetku (např. lesů) ve vlastnictví různých subjektů. Tyto formy spolupráce se denně prokazují v nejširším odvětvovém spektru. Založena jsou zájmová sdružení k provozu vodovodních systémů, skládek, inženýrských sítí, tepelných zdrojů, ale i víceúčelových staveb využívaných komerčně atd.¹³

DOBROVOLNÉ SVAZKY OBCÍ

Významným oprávněním obcí v oblasti samostatné působnosti je vytvářet dobrovolné svazky obcí, jakožto zájmová sdružení právnických osob. Takovýto svazek obcí je samostatnou právní osobou

¹² Srovnej MELION, M.: Finance obcí, E.I.A., Hradec Králové 1994.

¹³ PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha, 1997.

bou, jejíž postavení se blíže řídí ust. § 20 písm. f a násl. občanského zákoníku, v platném znění.

Právní úpravu dobrovolných svazků obcí nalezneme v občanském zákoníku a v zákoně o obcích, kde tyto svazky jsou charakterizovány jako právnické osoby se specifickým postavením tzv. zájmových sdružení právnických osob.

V této souvislosti je třeba uvést, že zákon o obcích výslovně ošetřuje režim vzniku členství obce jakož i vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí tak, že k rozhodování v tomto směru je příslušné obecní zastupitelstvo, a to výlučně.

Z důlce platné právní úpravy je nutno dovozovat, že dobrovolné svazky obcí, ač zřizovány jako právnické osoby ve smyslu občanského zákoníku, jsou v prvé řadě pojímány jako subjekty správního práva, a to takové subjekty, které mají svým posláním sloužit k zabezpečování vybraných úkolů veřejné správy. Znamená to tedy, že dobrovolné svazky obcí jsou subjekty zřizované pro účely veřejnoprávních funkcí.¹⁴

Jedná se o specifické subjekty, lišících se od klasických subjektů veřejné správy, jimiž jsou stát a jeho výkonné orgány jakožto orgány státní správy na straně jedné, a územní samosprávné jednotky, v současné době pouze obce, na straně druhé. Můžeme říct, že u dobrovolných svazků obcí nejde nejen o subjekty státní správy, ale ani o klasické subjekty samosprávy, ale že jsou specifické, svébytné subjekty výkonu vybraných veřejnoprávních úkolů, které nemůžeme zaměňovat se státem ani s obcemi jako takovými.

V právním slova smyslu se dobrovolné svazky obcí liší od obcí zejména tím, že obce jsou subjekty veřejné správy zřizované zákonem, svazky obcí jsou subjekty výkonu veřejné správy zřizované na základě zákona a v jeho mezích.

Předmětem činnosti svazku proto mohou být jen ty činnosti, které smí vykonávat každá obec sama, ve své vlastní, ale pouze samostatné působnosti, nikoli vpřenesené působnosti.

Zákon o obcích jako předmět činnosti svazku omezuje jen na taxativně určené oblasti činnosti obce a to:

1. úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy,
2. při správě, údržbě a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li ve vlastnictví obce,
3. při zabezpečování čistoty obce, odvozu domovních odpadů a jejich nezávadné likvidaci,

zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,

přičemž platí, že dobrovolný svazek obcí nemusí současně zabezpečovat veškeré z uvedených úkolů a to ani v rámci tzv. jednotlivých bodů, a není vyloučeno, aby obec byla pro různé účely členem různých svazků. Z výčtu těchto činností je patrné, že některé úkoly mohou obce plnit samy, v rámci své hospodářské činnosti pomocí svých výkonných orgánů, popřípadě mohou zakládat své vlastní právně subjektivizované organizace (akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným atd.).

Současně je třeba uvést, že výše zmíněné omezení předmětu činnosti svazku na taxativně vypočtené úkoly obce je omezením ve veřejnoprávní rovině a činnosti, které nemá vliv na soukromoprávní chování dobrovolného svazku obcí z jeho titulu postavení jako právnické osoby.

Vedle těchto odlišností mají dobrovolné svazky obcí s obcemi také určité společné rysy a to zejména v rozpočtovém režimu, účasti veřejnosti na jednání orgánů svazku a nápravy nesprávných patření a současně obce a svazky obcí mohou dále spolupracovat též s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů, a mimo to mohou být i členy právnických osob s mezinárodním právem.

Veškeré hospodářské činnosti, které které svazek vykonává sám a s nimi ale také své finanční vztahy k jím založeným subjektům, musí činit ve stejných podmínkách, jaké platí pro obce. Pravidla platná pro obce se musí přenášet i na jejich dobrovolné svazky obcí. Proto platí společné principy:

- obec hospodáří s rozpočtem sestaveným podle rozpočtové skladby a stejně tak i dobrovolné svazky obcí,
- obec účtuje podle účtové osnovy, které se na ni vztahuje, a stejně tak i dobrovolné svazky obcí.

Dobrovolné svazky obcí sestavují stejné výkazy jako obec a ve stejných termínech je předkládá příslušnému okresnímu úřadu, přičemž příslušnost se řídí sídlem svazku. A to i v případě, že jeho členy jsou obce z jiných okresů. Výkazy zpracovává za celé své hospodaření, včetně toho, které má původ v majetku obcí z jiných okresů, a také bez ohledu na to, na kterém jiném okrese má popřípadě ještě svoji působnost a provozovny. Okresní úřad, na jehož území má dobrovolný svazek obcí své sídlo, má ve vztahu k němu analogické postavení jako k obcím ve svém okrese.

¹⁴ PRŮCHA, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 1996.

Dobrovolné svazky obcí jak již bylo výše naznačeno hospodaří podle svého rozpočtu. Tento rozpočet je sestavován na příslušný kalendářní rok, přičemž návrh rozpočtu musí být 30 dnů před projednáním v orgánu svazku zveřejněn, aby jej mohli občané členských obcí svazku připomínkovat a mohli se k němu vyjadřovat a to buď písemně anebo ústně přímo na zasedání orgánu svazku (zákon o obcích neupravuje jaké orgány mají mít dobrovolné svazky obcí, ale účelné je vedle řídicího orgánu mít ještě alespoň dozorčí radu a statutárního zástupce). Zasedání orgánů dobrovolných svazků obcí jsou veřejná pro občany členských obcí a tito mají též právo nahlížet do zápisů jednání orgánu svazku a podávat mu písemné návrhy. Obdobně je tomu i u materiálů týkajících se vyúčtování hospodaření svazku za uplynulý kalendářní rok.

Dobrovolné svazky obcí mají povinnost, stejně jako obce, dát přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok, přičemž mají právo si zvolit některého z oprávněných auditorů, nebo místně příslušný okresní úřad. Výsledek přezkoumání je povinen orgán svazku tzv. předjednat na tom svém zasedání, na němž vyúčtování hospodaření schvaluje. Stejně jako u obcí, také u dobrovolných svazků obcí se projevuje

- nedostatek zákonné úpravy sankcí za nesplnění zákonem uložených povinností,
- nevýhoda soukromých auditorů pro svazky, neboť tyto jejich služby jsou drahé,
- nedostatečná kapacita okresních úřadů zvládat požadavky obcí a svazků o přezkoumání jejich hospodaření v poměrně krátkém období.¹⁵

Poměrně složitou se jeví i otázka majetkoprávního postavení dobrovolných svazků obcí. Určitý právní problém může vzniknout zejména v posuzování otázky, s jakými majetkovými právy by měla obec předat část svého vlastnictví do majetku svazku. Zákon neřeší otázku výkonu těch majetkoprávních úkonů, jež podle § 36 písm.a jsou ve výlučné pravomoci obecního zastupitelstva. Lze jen logicky dovodit, že svazky nemohou tyto úkony provádět bez předchozího výslovného souhlasu zastupitelstev všech členských obcí. Jiný výklad totiž platná právní úprava nepřipouští. Zákon dokonce neumožňuje, aby obecní zastupitelstvo předalo své majetkoprávní záležitosti do výlučné pravomoci obecní radě. Bylo by plně nelogické, aby je smělo předat orgánům svazku a riskovat tak, že např. obec přijde o svůj ne-

movitý majetek jen proto, že jej svěřila svazku a ten jej prohospodařil nezodpovědným nakládáním. Naproti tomu obec může ostatní majetkoprávní úkony přenést do pravomoci toho svazku obcí, jehož je členem.

Obce mohou finančně přispívat na činnost svazku v rámci vlastní rozhodovací pravomoci. V rozpočtu svazku se tyto příspěvky promítnou v příjmové stránce a musí být na konci kalendářního roku řádně vyúčtovány.

Vztahy obcí a dobrovolných svazků obcí navzájem probíhají podle podle rozpočtové skladby, takže přesuny peněz mezi nimi jsou oboustranně shodně sledovány v příjmech a výdajích. Obec může také poskytnout svazku půjčku a naopak svazek může poskytnout určitou dotaci obci.

Současně zákon umožňuje, aby svazky obcí zřizovaly vlastní peněžní fondy, což by mělo být řešeno ve stanovách svazku a také to jakou činnost má svazek vykonávat a zda pro tuto činnost je skutečně zapotřebí fondu.

Samostatnou problematiku hospodaření samostatných svazků obcí tvoří jeho daňové povinnosti. Svazky nemají žádné specifické daňové úpravy týkající se jejich postavení, protože nejsou obcí, nevztahují se na ně žádná osvobození či jiné úlevy. Jsou plátcem daně z příjmů právnických osob a to z příjmů, dosažených výlučně hospodářským využitím majetku členských obcí. Je na tom stejně jako právnické osoby založené obcí samotnou.

To může vést k závěru, že se obci nevyplatí, aby se formou svazků spojovala k výkonu takové ziskové hospodářské činnosti, kterou by obec zvládla jako svou vlastní činnost, takže by případné zdanění jejího zisku bylo jejím příjmem.

Každá obec má za tohoto stavu dost důvodů k tomu, aby velice obezřetně a se znalostí věci moudře rozhodovala o tom

1. zda se sdruží k výkonu hospodářské činnosti s jinými obcemi a dá tak podnět ke vzniku dobrovolného svazku obcí a stane se jeho členem, anebo
2. zda se sdruží s jakýmikoliv jinými subjekty a s nimi bude podnikat na základě smlouvy o sdružení anebo s nimi spolu založí jiný subjekt např. obchodní společnost),
3. zda dá souhlas, aby se svazek, jehož je členem, stal zakladatelem jiného subjektu, na nějž se přenesou majetková práva a peněžní podíly obce.¹⁶

¹⁵ Srovnej MELION, M.: Hospodaření a podnikání obcí, E.I.A., Hradec Králové 1997, PRŮCHA, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 1996.

¹⁶ MELION, M.: Hospodaření a podnikání obcí, E.I.A., Hradec Králové 1997.

Celé problematice bude nutno do budoucna věnovat větší pozornosti a to především v oblasti legislativních opatření týkajících se majetkoprávního postavení obcí a přesnějšiho vymezení práv obecních orgánů.

SUMMARY

The municipalities secure public property, also priority property and local public property. This article deals with public property securing carried out by budgetary and allowance organizations, and fur-

ther, by trading partnerships founded by the municipalities. The article also mentions the problems concerning collective forms of enterprise of the municipalities and it concentrates on interest groups of legal entities and voluntary associations of municipalities. Within the framework of budgetary and allowance organizations economics it is important to define the financial relationship between organizer and the appropriate organization; however, both forms are in the budgetary sphere constructed in such a way that all the economic activity does not make any profit. Another possible way of securing public property by the municipalities is the municipalities' entrance into other trading partnerships.