

**PODKLAD PRO KONCEPCI POLITIKY STÁTU VŮČI  
NNO DO ROKU 2020**

**PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE JAKO KONKURENT  
NESTÁTNÍM NEZISKOVÝM ORGANIZACÍM**



**Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D.**

Centrum pro výzkum neziskového sektoru  
Ekonomicko-správní fakulta  
Masarykova univerzita

**prosinec 2014**

## ÚVOD

Česká republika začala po sametové revoluci, tedy reálně od roku 1990, s početným množstvím reforem, nicméně o jedné reformě stále jen mluví. A to o reformě příspěvkových organizací (dále také PO). Důvodem bude nejspíš fakt, že přes všechny diskuse o jejich nutné transformaci dnes příspěvkové organizace celkem uspokojivě fungují, ba co více – jejich počet od roku 2000 do roku 2013 dramaticky narostl o celých 7 513 organizací (v roce 2000 u nás působilo dle ČSÚ celkem 3 100 příspěvkových organizací, v roce 2013 pak už 10 627 organizací), jak je vidět z tabulky č. 1 (kapitola 5). Přestože tento jejich nárůst byl způsoben dopady reformy veřejné správy v letech 2000-2003, klesá jejich počet od roku 2004 do současnosti jen nepatrně. Nejstarší z příspěvkových organizací byly přitom založeny už v 50. letech minulého století.

Podle Mitwallyové (2014) jsou příspěvkové organizace výsledkem právního systému socialistického Československa, protože totožná úprava tohoto typu právnických osob existuje pouze v právním řádu Slovenské republiky, což je dáno především dlouhodobým společným vývojem právních řádů těchto dvou zemí. V zahraničních právních úpravách institut příspěvkové organizace dle Lovětínského a Mylkové (2011) prakticky neexistuje. Obdobný institut, který lze v určitých základních prvcích připodobnit české podobě příspěvkové organizace, se vyskytuje v právních řádech německy mluvících států nebo také ve Francii. Konkrétně se však jedná spíše o určité *veřejné instituce*, resp. *ústavy*, u kterých je patrná vazba na financování ze strany státu. Nejde tedy o institut totožný s příspěvkovými organizacemi. Německy mluvící země a Francie jsou součástí EU, proto lze konstatovat (Mitwallyová; 2014) i (Lovětínský, Mylková, 2011), že zabezpečení veřejných služeb v zemích EU zajišťují tyto právní formy:

- veřejné instituce či ústavy - *les établissements publique* (Francie),
- veřejné podniky - *Öffentliche Betriebe* (Spolková republika Německo),
- veřejnoprávní instituce - *Anstalt des öffentlichen Rechts* – (Rakousko),
- obchodní společnosti s majetkovou účastí zakladatele (pokud se jedná o 100% zakladatelem vlastněné společnosti s převažujícím výkonem činnosti pro zakladatele, lze jim zadat zakázku napřímo, tzv. „in-house contract“,
- soukromé obchodní společnosti na základě výběrových řízení,
- neziskové organizace,
- organizační složky zřizovatele,
- obecně prospěšné společnosti.

## 1 PŘEDSTAVENÍ PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ A JEJICH VYMEZENÍ V ČESKÉM LEGISLATIVNÍM RÁMCI

V české právní úpravě rozlišujeme příspěvkové organizace dvojího druhu. Jde o:

1. příspěvkové organizace zřizované územním samosprávným celkem na základě:
  - zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
  - zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, ve znění pozdějších předpisů a
  - zákonem č. 128/2000 o obcích, ve znění pozdějších předpisů
2. příspěvkové organizace zřizované státem, upravené:
  - zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
  - zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Kromě výše uvedených zákonů je fungování příspěvkových organizací v ČR upraveno širokým spektrem právních předpisů, jako např:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb, Ústava České republiky, Hlava 7, čl. 991 vymezující územní samosprávné celky, obce a kraje;
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb, Ústava České republiky, Čl. 101 odst. 3 Ústavy. řešící vlastnictví majetku obcí a krajů;
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“), ve znění pozdějších předpisů - postavení obce a samostatná působnost obce
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, (dále jen „zákon o krajích“), ve znění pozdějších předpisů postavení kraje, samostatná působnost kraje.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a jeho novela č. 55/2012 Sb, Ten stanovuje příspěvkové organizaci města (podobně jako příspěvkovým, organizacím kraje a státu, a jiným právnickým osobám, které byly založeny či zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou a obchodní povahu) realizovat nákupy (dělené tímto zákonem na dodávky, služby a stavební práce) veřejnou zakázkou. Přitom jde o zakázky malého rozsahu, pokud nepřesáhnou výši 1 mil. Kč bez DPH, pokud tuto výši překročí, jde o zakázky podlimitní či nadlimitní, dle výše předpokládané hodnoty.

Další normy může tvořit zřizovatel příspěvkové organizace individuálně dle svých potřeb a zájmů. **Příspěvkové organizace jsou tedy v České republice právnickou osobou veřejného práva a vznikají a zanikají rozhodnutím zřizovatele.** Tito zřizovatelé mohou být tedy trojího typu:

1. Obec
2. Kraj
3. Stát

Údaje o počtu PO poskytuje Registr ekonomických subjektů Českého statistického úřadu (ČSÚ), který k 31. 12. 2013 uváděl 10 627 PO (viz tabulka č. 1, kap. 5), z toho 214 státních PO a 10 411 PO zřízených kraji a obcemi. **Největším zřizovatelem PO je tedy územní samospráva.** ČSÚ dále uvádí, že nejčastější počet zaměstnanců PO je mezi 25–49, a to u 2523 organizací. Většina organizací má do 200 zaměstnanců, větší počet zaměstnanců údajně není obvyklý (Mitwallyové, 2014).

**Činnosti zabezpečované příspěvkovými** organizacemi jsou velmi pestré. Jak vyplývá z tabulky č. 2 (kapitola 5), v ČR jsou nejvíce zastoupené příspěvkové organizace v oblasti **vzdělávání**. Jedná se tedy převážně o školy, které byly dříve organizačními složkami, čili organizacemi bez právní subjektivity, přímo napojenými na rozpočet zřizovatele. To se změnilo s působností zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (o tzv. malých rozpočtových pravidlech), ve znění pozdějších předpisů. Díky tomuto zákonu mají PO územně samosprávných celků právní subjektivitu. Tím se liší podstatně od příspěvkových organizací zřizovaných státem.

Dalším širokým spektrem činnosti příspěvkových organizací je poskytování **sociálních služeb**, jako např. formou pečovatelských či zdravotnických zařízení, dětský domovů, apod. Hojně jsou příspěvkové organizace rozšířeny také v oblasti **kultury**, kdy na obecní či krajské úrovni fungují muzea, galerie, kina, divadla, nebo, správa památek atd.

Kromě toho např. každá obec, vč. měst i statutárních měst, zajišťuje v obci **úklid a opravy komunikací**, svoz odpadu, péči o pohřebiště, provoz útulků, sběrných dvorů a podobně. Zpravidla dle velikosti obce tyto služby zajišťuje buď jedna organizace, nebo má obec speciální organizace pro údržbu komunikací, svoz odpadu, případně správu pohřebišť. K zajištění právě tohoto typu služeb si obec zřizuje PO nebo s.r.o., anebo veškeré činnosti

koordinuje např. odbor komunálních služeb města a obec pak požadované služby nakupuje od externích dodavatelů na základě výběrových řízení. Podobná je situace i v dopravě, protože kraje společně s městy často zřizují koordinátory integrovaných dopravních systémů, ty však v dnešní době mají převážně podobu akciových společností.

Co se týká státních příspěvkových organizací, ty fungují především jako vědecká pracoviště, výzkumné ústavy, kontrolní orgány, kulturní instituce národního významu, státní fondy atd.

## **2 PRINCIPY FUNGOVÁNÍ PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ**

Obecným východiskem vymezení povahy a postavení příspěvkových organizací byl dle Lovětínského a Mylkové (2011) v minulosti zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů, který zřizoval příspěvkové a rozpočtové organizace na základě § 31. Po novele provedené zákonem č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993 a o změně a doplnění některých zákonů České národní rady a některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, tento zákon výslovně stanovil, že se příspěvkové organizace zřizují jako právnické osoby. Legislativní zachycení PO úzce souviselo se socialistickým pojetím státu a jeho majetku, kdy stát byl vnímán jako nositel „jednoty moci a vlastnictví“. Přestože stát zůstal formálně vlastníkem národního majetku, byl tento svěřen či poskytnut k trvalému užívání socialistickým právnickým osobám. Ty nebyly vlastníky takového majetku, fakticky jej však užívaly a disponovaly s ním. PO tak nenabývaly vlastnictví pro sebe, ale pro stát a své závazky hradily z prostředků, které nepatřily jim, ale státu.

### **2.1 Příspěvkové organizace zřizované státem**

Jak už bylo výše řečeno, aktuálně platným právním základem postavení příspěvkových organizací je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. V § 54 se stanoví, že „...*státní příspěvkové organizace, .....které ve vztahu k majetku dosud vykonávaly právo hospodaření, popř. právo společného hospodaření .....nebo které budou obdobně ještě zřízeny, jsou právnickými osobami a hospodaří s majetkem.* Dle § 55 však nemají vlastní majetek, za zákonných podmínek jej nabývají pro stát a jejich příslušnost hospodařit s majetkem se řídí zákonem (Lorenc, Lorencová, on-line).

Zákon o rozpočtových pravidlech vymezuje svou působnost v § 1 písm. d), když stanoví, že upravuje finanční hospodaření příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu. Zákon stanovuje úhradu ze státního rozpočtu pro výdaje na činnost PO v jejich působnosti, kterými jsou např. příspěvky na provoz, dotace na financování programu a akcí, dotace na úhradu provozních výdajů apod. Podmínky hospodaření PO státu upravuje zákon o rozpočtových pravidlech v části třinácté dílu druhém. Příspěvková organizace hospodaří s finančními prostředky získanými hlavní činností a ze státního rozpočtu pouze v rámci finančních vztahů stanovených zřizovatelem. Hospodaření PO se řídí jejím rozpočtem, který musí být sestaven jako vyrovnaný. Rozpočet může zahrnovat pouze náklady a výnosy související s jí poskytovanými službami, které jsou předmětem její hlavní činnosti. Příspěvková organizace má povinnost dbát, aby plnila stanovené úkoly tím nejehospodárnějším způsobem a dodržela určené finanční vztahy ke státnímu rozpočtu (Lovětínský, Mylková, 2011).

Stejní autoři dále konstatují, že peněžní prostředky může PO státu používat pouze k účelům, ke kterým jsou určeny, přičemž úhrady, ke kterým se zaváže v běžném roce, nesmí překračovat její rozpočet na tento rok. Hospodářský výsledek PO je tvořen výsledkem

hospodaření z hlavní činnosti a ziskem vytvořeným v jiné činnosti po zdanění. Jestliže hospodaření příspěvkové organizace skončí ztrátou, má zřizovatel povinnost projednat s PO zabezpečení její úhrady do konce následujícího rozpočtového roku z rezervního fondu příspěvkové organizace, popř. z rozpočtu kapitoly zřizovatele či ze zisku PO. Pokud nelze zhoršený rozpočtový výsledek uhradit žádným z těchto způsobů, dojde ke zrušení příspěvkové organizace zřizovatelem. Příspěvkové organizaci může být stanoven za porušení rozpočtové kázně odvod a penále, které hradí zejména z rezervního fondu. Pokud PO vykonává jinou než hlavní činnost, musí být její předmět a rozsah doplněn do zřizovací listiny před jejím započtím.

## **2.2 Příspěvkové organizace zřizované územním samosprávným celkem**

Právní subjektivitu přiznává příspěvkovým organizacím územně samosprávných celků (dále také ÚSC) zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (o malých rozpočtových pravidlech), ve znění pozdějších předpisů. Obec může zřídit podle § 35a zákona o obcích PO pro takové účely, který souvisí se samostatnou působností obce, resp. pro výkon takových činností či služeb, o kterých obec v samostatné působnosti rozhodla, že jejich zabezpečení je v zájmu obce a občanů.

Zřizovatel vydává o vzniku PO zřizovací listinu, která musí obsahovat náležitosti vymezené zákonem o malých rozpočtových pravidlech podle § 27 odst. 2. Příspěvková organizace zřízená ÚSC se zapisuje do obchodního rejstříku a návrh na zápis podává zřizovatel. Podle § 102 odst. 2 zákona o obcích je radě obce vyhrazeno plnit vůči právnickým osobám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, tedy i vůči PO, úkoly zakladatele nebo zřizovatele, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce. Tomu je podle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o obcích vyhrazeno zřizovat a rušit PO a organizační složky obce a schvalovat jejich zřizovací listiny. Podle § 27 zákona o malých rozpočtových pravidlech „*zřizuje územní samosprávný celek příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu.*“

Příspěvkové organizaci nemohou být svěřena taková práva, která je k majetku obce nebo kraje povinen vykonávat příslušný orgán zřizovatele, pokud zákon nestanoví jinak. Tak např. může PO uzavírat smlouvy o půjčce nebo úvěru jen s předchozím souhlasem zřizovatele.

Příspěvková organizace nesmí dále (Lovětínský, Mylková, 2011) zřizovat nebo zakládat další právnické osoby a nesmí mít ani majetkovou účast v právnické osobě, která je zřízena nebo založena za účelem podnikání. Fungování příspěvkových organizací je postaveno na tzv. netto principu rozpočtového financování, tj. organizace je napojena na jednu stranu rozpočtu (příjmovou či výdajovou) a dostává z rozpočtu příspěvek nebo odvádí stanovený odvod. Zřizovatel poskytuje příspěvek na provoz příspěvkové organizaci zpravidla v návaznosti na výkony nebo jiná kritéria jejích potřeb. Za zásadní rys příspěvkových organizací je považována skutečnost, že jako jediný typ PO, kterou může obec zřídit, má k tomuto ÚSC rozpočtový vztah. Tzn., že výše zmíněné **finanční prostředky z rozpočtu zřizovatele nejsou poskytovány na základě smlouvy podle soukromého práva, ale rozhodnutím zřizovatele o výši příspěvku.**

Hlavní činností příspěvkové organizace je činnost vymezená zřizovatelem při jejím zřízení, a vykonávaná příspěvkovou organizací. Hospodaření PO se řídí rozpočtem, který musí být sestaven jako vyrovnaný. Příspěvková organizace má k dispozici finanční prostředky získané vlastní činností, prostředky přijaté z rozpočtu zřizovatele, prostředky svých fondů, peněžité dary, prostředky poskytnuté z Národního fondu a ze zahraničí, a také dotace podle § 28 odst. 2 zákona. PO je povinna zajistit, aby nezhoršila stanovený hospodářský výsledek, proto se také nesmí zavazovat k úhradám, které nejsou kryty jejím rozpočtem. Jestliže skutečná výše



nákladů a výnosů v průběhu rozpočtového roku neodpovídá jejich rozpočtované výši a je předpoklad, že může být zhoršen rozpočtovaný hospodářský výsledek, je příspěvková organizace povinna učinit opatření, která zajistí jeho vyrovnaní. PO vytváří peněžní fondy, kterými jsou rezervní fond, investiční fond, fond odměn, fond sociálních a kulturních potřeb, přičemž zůstatky z těchto fondů se převádějí do následujícího roku.

Právní úprava příspěvkových organizací krajů jako vyšších územně samosprávných celků je prakticky totožná s úpravou PO obcí. Janeček (2008) však na jeden rozdíl upozorňuje, totiž že příspěvkové organizace krajů nemohou, na rozdíl od příspěvkových organizací obcí a hlavního města Prahy nebo dobrovolných svazků obcí, jim do správy svěřený majetek svého zřizovatele samy pronajímat nebo vypůjčovat. K podrobnostem daňového režimu a účetnictví příspěvkových organizací lze doporučit nejaktuálnější publikaci autorů Morávek, Prokúpková (2014).

### **3 PROBLEMATIKA KONKURENCE MEZI PŘÍSPĚVKOVÝMI ORGANIZACEMI A NESTÁTNÍMI NEZISKOVÝMI ORGANIZACEMI**

Reforma veřejné správy a reforma veřejných rozpočtů, realizovaná od roku 2000, radikálním způsobem změnila odpovědnost jednotlivých složek veřejné správy za zabezpečení veřejných služeb pro občany České republiky. Nutno poznamenat, že přechod odpovědnosti za poskytování a financování veřejných služeb na obce a města započal již zákonem č. 367/1990 Sb. (dnes již ve znění zákona č. 128/2000 Sb.), o obcích, stejně jako dalšími zákony, kterými se konstituovala nová podoba veřejné správy v ČR. Obce a města měly možnost se s touto odpovědností v průběhu uplynulých let vyrovnat a nalézt vlastní cestu k financování a podpoře veřejných služeb, a to jak podle svých specifických podmínek, tak samozřejmě i podle možností svých rozpočtů. Od roku 2001 se postupně začínala vytvářet i koncepce organizačního i finančního zabezpečení působení krajů v oblasti poskytování veřejných služeb. Přitom se kraje vyrovnávaly se svojí zřizovatelskou odpovědností vůči organizacím, které na ně byly převedeny nejprve ze státní úrovně (v roce 2001), později (od roku 2003) z okresních úřadů. Vlastní příjmy rozpočtů krajů nejsou však stále v přímé úměře k rozsahu kompetencí a odpovědnosti, které kraje mají (Hyánek, Prouzová, Škarabelová, 2007), což aktuálně dokládá i stávající rozpočtové určení daní.

Od roku 1990 se masivně rozvíjel nestátní neziskový sektor, který můžeme chápat jako otevřený, proměnlivý a různorodý prostor, jenž dává aktivním lidem možnost svobodně ovlivňovat stav věcí veřejných, podílet se na životě v komunitě, a také pomáhat potřebným. Vztah mezi nestátními neziskovými organizacemi (dále NNO), kraji a obcemi by mohl být partnerský, tedy vzájemný a oboustranně výhodný, nikoliv rivalitní či konkurenční. **Veřejnou službu totiž stát, kraj, nebo obec zabezpečují buď sami, nebo mohou její poskytování přenést na jiný subjekt. V tom případě tak učiní buď přímo (veřejnou správou zřízená příspěvková organizace či organizační složka nebo obchodní společnost či právnická osoba založená státem, krajem, obcí), nebo smluvně (obchodní společnosti nebo právnické osoby státem, krajem či obcí nezaložené).** Zde se právě otevírá prostor k využívání neziskových organizací, a to opět bez rozdílu, zda jde o organizace založené obcí nebo nikoliv. Neziskový sektor reaguje velmi pružně na požadavky trhu. Nové subjekty vznikají zpravidla v místě nejvyšší poptávky.

#### **3.1 Poskytování veřejných služeb**

Z výsledků výzkumu, který proběhl na MU v letech 2003-2006 (Hyánek, Prouzová, Škarabelová, 2007) vyplývá, že neziskové organizace se nepodílejí rozhodně na všech

veřejných službách (např. doprava, obrana, spoje, služby technické infrastruktury, apod.). Obecně jejich podíl na poskytování veřejných služeb není v globálním měřítku nijak velký, ale rozhodně není zanedbatelný. Význam a velikost neziskových organizací jakožto poskytovatele veřejných služeb se liší jak mezi jednotlivými veřejnými službami (jejich podíl na veřejných službách ve zdravotnictví a vzdělávání se ve sledovaném období pohyboval v jednotkách procent, zatím co u sociálních a kulturních služeb to byly desítky procent), tak i mezi veřejnými službami samotnými. Neziskové organizace se totiž často nepodílejí na zabezpečení celého rozsahu veřejné služby, ale jen na zajištění specifických služeb v rámci dané oblasti.

**Konkurence mezi NNO a PO tak vzniká** právě v důsledku této popsané „volnosti“ obcí a krajů **při poskytování a/nebo následném financování veřejných služeb**, kdy nestátní neziskové organizace většinou prohrávají v "boji" se státními, resp. krajskými či obecními příspěvkovými organizacemi. Když se nestátní nezisková organizace uchází o dotaci z veřejných zdrojů na poskytnutí veřejné služby, potřebuje zafinancovat provoz svého zařízení. Příspěvková organizace má svůj příspěvek na provoz zajištěný od zřizovatele, navíc může do některých dotačních řízení také vstupovat, čímž se rivalita o veřejné zdroje mezi PO a NNO ještě vyostřuje. Tak např. registrovaný poskytovatel pečovatelské služby (tedy i PO), má možnost požádat o dotaci na poskytování základních úkonů podle § 40 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Poté, co je posouzen rozpočet žádosti a efektivita poskytovaných služeb, je poskytovateli s ohledem na disponibilní prostředky rozpočtu poskytnuta dotace (Wildmannová, 2014).

Příčiny upřednostňování zabezpečování veřejných služeb vlastními příspěvkovými organizacemi lze spatřovat ve více důvodech:

- tradice a zvyk,
- povinnosti zřizovatele financovat provoz "svých" organizací,
- kontrola a správa veřejného majetku, který příspěvkové organizace dle dikce zákona spravují.

**Nikde však není psáno, aby stát, kraj či obec veřejné služby přímo poskytoval, má je pro své občany zajišťovat. To může realizovat tak, že je nakoupí od různých poskytovatelů, nehledě na jejich právní formu.** Navíc i řada akademických výzkumů - např. Pavel (2008), Ochrana a kol. (2007), Nemeč, Meričková (2007), ukazuje, že systém poskytování veřejných služeb na území České republiky je nepružný a že jednotliví garanti veřejných služeb nemají tendenci ani motivaci už zaběhnutý systém měnit. U obcí se ukázalo, že pokud už jednou zvolí formu zajištění služby, zcela výjimečně tuto formu přezkoumávají, přičemž tato skutečnost klesá s velikostí obce. Čím menší obce, tím méně přezkoumávání provádí.

Dalším důvodem konkurence NNO a PO, který byl aktuální mezi lety 2000 - 2005, byla neexistence standardů kvality a kvantity veřejných služeb, na základě kterých by bylo možno pokud možno objektivně rozhodnout, která organizace tu kterou veřejnou službu bude poskytovat nejefektivněji. Přesto, že dnes v sociálních službách i ve zdravotnictví standardy kvality máme, praxe ukazuje, že jsou „jen“ předpokladem, resp. nutností k možnosti požádat o dotaci.

### **3.1.1 Veřejné služby v sociální oblasti a ve zdravotnictví**

Tuto situaci prolomil v roce 2006 nový zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, který definoval standardy kvality sociálních služeb, které byly vytvořeny

MPSV ČR ve spolupráci s NNO. Na standardy kvality navazují akreditace poskytovatelů sociálních služeb, bez nichž by standardy pozbyly smyslu. Subjekty, které chtějí poskytovat sociální služby, musí mít pro provozování této činnosti oprávnění, resp. akreditaci. Všechny tyto subjekty jsou také evidovány v **Registru poskytovatelů sociálních služeb**, kde vedle sebe figurují NNO, PO i soukromí poskytovatelé.

Poskytování zdravotních služeb je upraveno zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování. Zdravotní péči je v České republice možné poskytovat pouze na základě oprávnění k poskytování zdravotních služeb. O udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb rozhoduje krajský úřad, v jehož správním obvodu je zdravotnické zařízení, v němž budou zdravotní služby poskytovány. Oprávnění se uděluje fyzickým a právnickým osobám, které musí splnit předem daná kritéria. Právní forma organizace poskytovatele zdravotnické služby tedy nerozhoduje. Naopak, je v zásadě definován pojem „**nestátní zdravotnické zařízení**“, kterým se rozumí „*jiné zdravotnické zařízení, než zdravotnické zařízení státu*“ (tedy i PO kraje či obce zřízená k poskytování zdravotnických služeb). Existuje zákon č. 160/1992 Sb., o poskytování péče v nestátních zdravotnických zařízeních, který v § 3 definuje rozsah poskytované zdravotní péče v těchto zařízeních: „*.... v nestátních zařízeních lze poskytovat zdravotní péči poradenskou, ošetrovatelskou, diagnostickou, preventivní, rehabilitační, lázeňskou, léčebnou a lékárenskou. .... dále péči ambulantní i ústavní, včetně poskytování prostředků zdravotnické techniky a dopravní zdravotnické služby sloužící k přepravě nemocných.*“

### **3.1.2 Veřejné služby ve školství**

Obdobný systém standardů, resp. akreditací nalezneme i ve školství, resp. v oblasti vzdělávání, kde je důležitá nikoli právní forma organizace, ale akreditace toho kterého vzdělávacího programu, a to dle školského zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně k zajištění předškolního a základního zůstává nejrozšířenější právní formou příspěvková organizace, jak ukazuje tabulka 2 (kapitola 5). Školský zákon však také říká, že „*školy a školská zařízení mohou být zřizovány jako příspěvkové organizace nebo jako školské právnické osoby.*“ Rozdíl mezi příspěvkovou organizací a **školskou právnickou osobou** stanoví školský zákon a zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

U škol a školských zařízení je zřizovatel pouze veřejný (ministerstvo, kraj, obec) U školské právnické osoby může být zřizovatel veřejný (ministerstvo, kraj, obec), ale i soukromý, ať ziskový, nebo neziskový.

Příspěvková organizace (např. škola) může mít v hlavní činnosti uvedenou vzdělávací činnost a mimo jiné i jinou činnost, jak ji stanoví zřizovatel. Školská právnická osoba má přímo ve školském zákoně uvedeno, co bude předmětem hlavní činnosti. Na rozdíl od příspěvkových organizací ve školství, přestože ty mají právní subjektivitu, nemají však svůj majetek, ale hospodaří se svěřeným majetkem zřizovatel v rozsahu stanoveném zřizovací listinou, má zřizovatel školské právnické osoby možnost převést určitý majetek přímo na školu, v rozsahu stanoveném zřizovací listinou. Škola pak může mít vlastní budovu, vlastní vybavení, může přijímat dary a nemusí žádat o předchozí souhlas zřizovatele (pokud k tomu dostane od zřizovatele oprávnění).

Školskou radu příspěvkové organizace při základní škole zřizuje zřizovatel, který zároveň stanoví počet jejích členů a vydá její volební řád. Třetinu členů školské rady jmenuje zřizovatel, třetinu volí zákonní zástupci nezletilých žáků a zletilí žáci a studenti a třetinu volí



pedagogičtí pracovníci dané školy. Členem školské rady nemůže být ředitel školy. Funkční období členů školské rady je tři roky. Funkce člena rady je funkce čestná. Pouze se předpokládá se, že odměnu dostanou všichni členové rady. Členy rady školské právnické osoby jmenuje a odvolává zřizovatel, pokud ve zřizovací listině nestanovil jinak. Funkční období člena rady je 5 let. Členům rady může být za výkon funkce poskytnuta odměna ze zlepšeného výsledku hospodaření školské právnické osoby; vyšší odměny stanoví zřizovatel.

Příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem hospodaří s fondy podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových a pravidlech územních rozpočtů, kde je striktně uvedeno, co je přidělem fondu a co se fond může použít. Má čtyři fondy, fond odměn, rezervní fond, investiční fond a fond FKSP. Školská právnická osoba má volnější hospodaření s fondy, než mají příspěvkové organizace. Školská právnická osoba vždy vytváří rezervní fond a investiční fond. Školská právnická osoba zřízená ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí také fond kulturních a sociálních potřeb.

### **3.1.3 Veřejné služby v kultuře**

V kultuře může být poskytovatelem veřejných služeb stát, kraj, obec nebo jakákoli právnická, nebo fyzická osoba. V tomto odvětví, více snad už jen v oblasti sportu, můžeme spekulovat o tom, zda je nutné podporovat kulturu z veřejných rozpočtů, popř. které její obory podporovat. Je však zjevné, že pokud bychom ve sféře tradičních umění a ochrany památek nechali působit jen tržní mechanismus, vedlo by to s vysokou pravděpodobností jen k produkci komerční kultury, která nemusí vždy mít vysokou uměleckou hodnotu. Navíc od roku 2010 došlo pod vlivem metodiky Eurostatu k rozšířenému chápání sektoru kultury, kdy MK ČR a ČSÚ řadí do sektoru kultury kromě tradičních umění také sektor kulturních a kreativních odvětví, resp. průmyslů. Je zřejmé, že kulturní a kreativní odvětví jsou více ekonomicky soběstačná, než je tomu v oblasti tradičních umění a památkové ochrany. Právě v těchto tradičních uměních a památkové péči jsou příspěvkové organizace nejvíce rozšířené. Vrstvá ale také počet NNO působících v této sféře kultury, které se velmi ostře vymezují vůči PO právě kvůli objemu veřejných prostředků, o které s nimi se při poskytování veřejných kulturních služeb soutěží. Proto jsou také diskuse o transformaci příspěvkových organizací v kultuře v posledních deseti letech nejostřejší a velmi silně za ni lobuje zejména Asociace profesionálních divadel. Ta momentálně předložila věcný záměr zákona o veřejných kulturních institucích (viz dále).

Podívejme se nyní, jaké nevýhody, resp. výhody existence příspěvkových organizací jsou v souvislosti s potřebou jejich transformace, nejen v oblasti kultury, uváděny (Černý, 2001, doplněno o vlastní poznatky autorky):

## **3.2 Pro a proti příspěvkových organizací**

### **3.2.1 Nevýhody PO**

- Základní nevýhodou je, že právní subjektivita příspěvkové organizace je hlavně v oblasti hospodaření s majetkem, v oblasti mzdové a daňové, ale i v oblasti správy a řízení nastavena diskriminačním způsobem vůči soukromému sektoru na straně jedné, ale i vůči neziskovému sektoru na straně druhé. Tuto nevýhodu vyvažuje pouze pravidelné financování z rozpočtu města.
- Konkurenceschopnost a výkonnost nejvíce ohrožují limity v oblasti mzdové politiky.
- Demotivující je i rámec pravidel v hospodaření s movitým a nemovitým majetkem.

- Jako negativní faktor působí i praktická nemožnost tzv. kooperativního financování (tj. souběh veřejných prostředků od státu, kraje a obcí, nehledě na zřizovatele, ale spíše tzv. spádovost organizace ve smyslu toho, odkud se geograficky rekrutují její klienti).
- V celé praxi příspěvkové organizace (od založení přes správu a řízení až po kontrolní mechanismy) je oslaben prvek odborného (rozhodně z hlediska divadla) kompetentního řízení. Projevuje se to v aktech jmenování ředitelů, při vyhodnocování činností i faktem neexistence správních rad či nezávislých odborných grémií.
- V této souvislosti se hovoří o úzké politické provázanosti příspěvkových organizací se svým zřizovatelem.
- Brzdí individualizaci v poskytování služeb.

### **3.2.2 Výhody příspěvkové organizace**

- Jasně deklarovaný zájem města na činnosti konkrétního subjektu, zajišťujícího veřejné služby, včetně jeho pravidelného financování. (v oblasti divadla tak umožňuje existenci vícesouborových divadel či divadel s více hracími prostory, zvláště pokud jsou v majetku města, umožňuje i poměrně bezproblémovou existenci profesionálního divadla repertoárového typu s vlastním souborem).
- Vytváří stabilní vztahy realizované veřejné služby k prostoru, v níž je veřejná služba poskytována (ať v majetku města, či v nájemním režimu).
- Je zárukou zaměstnanosti a mzdy, i když pod celostátním průměrem. Zaměstnanec je v tomto typu institucí možné pokládat za definitivu včetně navazujících požitků a garancí (Fond kulturních a sociálních potřeb, kolektivní smlouvy, zdravotní a sociální pojištění atd.).
- Organizace nemá povinnost auditu hospodaření, kromě zákonem stanovených výjimek.
- V konkrétním případě divadla je příspěvková organizace garancí kontinuity divadelní práce (divadla s koncipovaným dlouhodobým programem či divadla s vlastní tradicí). Pokud bude možné vytvořit legislativně i ekonomicky garance jiného typu pro takto chápanou kontinuitu, ztratí právní forma příspěvkové organizace pro divadelní práci nejen svou legitimitu, ale i své poslední oprávnění.

## **4 VÝVOJ A AKTUÁLNÍ STAV SNAH O TRANSFORMACI PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ**

Od sametové revoluce se předpokládalo se, že v oblasti poskytování veřejných služeb jsou příspěvkové organizace přechodným řešením do doby, než se vytvoří nové principy ve vzájemném vztahu veřejných rozpočtů a institucí poskytujících veřejné služby. Příspěvková organizace totiž svým nastavením (více o jejím fungování, zákonech a způsobu řízení viz kapitola 2) reprezentuje v zásadě přímé řízení institucí politickou správou. Tento fakt pak logicky může vykazovat problémy analogické stavu před rokem 1989. Nicméně ukázali jsme si také výhody, které jsou spojeny s fungováním PO ve veřejných službách.

K částečné transformaci či změnám v poskytování veřejných služeb po roce 2000 však rozhodně docházelo, jak jsme si ukázali v subkapitolách 3.2.1 a 3.2.2, konkrétně tedy v oblasti sociálních a zdravotních služeb, stejně jako ve vzdělávání. V těchto sférách se byly podniknuty kroky ke zrovnoprávnění poskytovatelů uvedených veřejných služeb, a to jak zavedením standardů kvality služeb, nebo rozšířením právních forem o - pro danou oblast - specifickou právní formu (školská právnická osoba, nestátní zdravotnické zařízení, definování poskytovatelů sociálních služeb jak pro PO, NNO, tak pro soukromé podnikatele). Bylo také zmíněno, že v oblasti kultury jsou diskuse o transformaci PO na jiné právní formy stále žhavé a aktuální.

Kromě uvedených nevýhod PO (viz subkapitola 3.2.1) se v oblasti kultury prohlubovaly ekonomickými problémy. Za hlavního iniciátora snah systémově dořešit polistopadové divadelní proměny byl v zásadě vznik soukromopodnikatelské divadelní sféry, přičemž diskuse o narušeném konkurenčním prostředí, tj. o způsobu přidělování dotací (z rozpočtu zřizovatelů příspěvkových organizací) se vedly od poloviny 90. let 20. století. Konflikty kulminovaly v letech 2005 a 2008, kdy podnikatel Petr Kratochvíl podal arbitrážní žalobu na český stát a HMP u orgánů EU pro nerovný přístup žadatelů k městským dotacím, a zvítězil. Následný pokus pražského radního pro kulturu Milana Richtra řešit problém tzv. dotací na vstupenku situaci ještě vyostřil. Od konce 90. let se proto usilovalo o transformaci pražských divadel – příspěvkových organizací ve smyslu proměny jejich právní subjektivity s důsledky v jejich vztahu k hl. m. Praze a k novým dotačním zásadám HMP, které by konflikt systémově řešily.

Z dlouhodobého hlediska by transformace měla přinést návrat k přirozeným principům provozování veřejných služeb, kdy bude poskytovatel transparentně soutěžit o veřejnou podporu, a to bez rozdílu právní formy své organizace, ale dle kvality poskytovaných služeb.

**Pro příklad zachycení průběhu transformace, která stále není u konce, jsem vybrala příklad transformace brněnské sítě pečovatelských služeb a pražské divadelní sítě:**

#### **4.1 Průběh brněnské transformace pečovatelských služeb**

V Brně funguje celá řada poskytovatelů pečovatelské služby, ať už se jedná o poskytovatele zřizované Statutárním městem Brnem, nestátní organizace působící na území města Brna nebo soukromé organizace nabízející pečovatelskou službu. Tito poskytovatelé nabízejí různé služby, od samotné pečovatelské služby přes centrum denních služeb až po služby pobytové.

Největší zastoupení mají v Brně nestátní organizace poskytující pečovatelské služby (27 organizací). Veřejných poskytovatelů pečovatelských služeb v Brně působí šest, a to jsou původní (za socialismu) působící příspěvkové organizace, nabízející své služby dle působnosti městských částí. Tito veřejní poskytovatelé nabízejí nejširší spektrum služeb, tím pádem také uspokojují poptávku nejvíce žadatelů. Nejmenší podíl zabírají dva soukromí poskytovatelé pečovatelských služeb, za jejichž nadstandartní služby je nutné doplácet. Jimi nabízené služby tedy nejsou široce dostupné Wildmannová (2014). Služby nabízené NNO jsou převážně doplňkovými službami. Vůle k transformaci PO zřizovaných městem není, přičemž jako argument se uvádí široká nabídka služeb, vysoký počet obslužených klientů a správa veřejného majetku. Je zřejmé, že jiný způsob přerozdělení veřejné podpory od příspěvkových organizací vůči NNO by změnil i rozložení rozsahu poskytovaných služeb.

#### **4.2 Průběh pražské transformace divadelní sítě**

Poprvé Hlavní město Praha (dále také) HMP přistoupilo k transformaci tří příspěvkových organizací, která se k transformaci přihlásila dobrovolně, v roce 2002: Činoherní klub a Divadlo Archa se staly obecně prospěšnými společnostmi založenými hl. m. Prahou, což mělo vyjádřit vztah města k novým subjektům s garancí městských dotací - v prvních čtyřech letech v původní výši, dále pak prostřednictvím čtyřletých grantů v rámci inovovaného grantového řízení. Divadlo Semafor se v témže roce na základě dohody Jiřího Suchého s hl. m. Prahou transformovalo do společnosti s ručením omezeným: volba právní subjektivity vycházela z autorského charakteru divadla bezprostředně spojeného s osobností Jiřího Suchého.

S odstupem času ředitelé tří transformovaných divadel opakovaně hodnotí proměnu právní subjektivity spíše pozitivně, zejména pro volnější ekonomický a správní režim oproti příspěvkovým organizacím. Nejsou však spokojeni s výší příspěvku, který po uplynutí ochranné lhůty navrhuje grantová komise. A poukazují také na nevyřešený problém

poskytovat investiční prostředky. V průběhu konfliktů o tzv. dotaci na vstupenku (2008) byl výrazně snížen příspěvek Divadlu Archa. Zmíněné konflikty také přivodily přechodné problémy v administraci dotací (opoždění příspěvku, divadla musela řešit přechodný nedostatek provozních financí).

Do širšího procesu transformace pražských divadel je třeba zahrnout vyjmutí Divadla Komedie ze svazku Městských divadel pražských a jeho pronájem Pražskému komornímu divadlu s.r.o. na dobu určitou (2002) – poprvé se uskutečnila transformace divadelního prostoru a jeho obsazení bez přímé garanční vazby města k uměleckému subjektu. V roce 2004 založila městská část Praha 6 obecně prospěšnou společnost Dejvické divadlo.

Je třeba připomenout, že první vlna transformace našla rychlou odezvu i mimo Prahu. Konkrétní důvody byly různé, společným jmenovatelem však lze označit úmysl zřizovatelů zbavit se přímé zodpovědnosti za příspěvkové organizace a většinou také snížit zatížení svého rozpočtu: do společnosti s ručením omezeným se transformovalo Divadlo Šumperk a Divadlo Petra Bezruče Ostrava, později též Městské divadlo Most (2005), město České Budějovice uvažovalo o proměně Jihočeského divadla na akciovou společnost 100% vlastněnou městem, na jaře 2004 návrh politicky neuspěl. Spíše než o systémové změny však šlo většinou o jednorázové řešení konfliktní či krizové situace. Zčásti šlo též o pokusy měst přimět ke kooperativnímu financování (tj. souběžné financování z více úrovní veřejné správy) divadel příslušné kraje – to bylo jedním z hlavních důvodů transformace Klicperova divadla Hradec Králové do obecně prospěšné společnosti (2006), kterou založilo město Hradec Králové spolu s královéhradeckým krajem, a také transformace Severočeského divadla v Ústí nad Labem do společnosti s ručením omezeným, jejímiž společníky jsou město Ústí nad Labem a Ústecký kraj. Členové Asociace profesionálních divadel reprezentující především příspěvkové organizace také první vlnu pražské transformace považovali za možný signál k privatizaci a komercializaci městských divadel.

Od druhé vlny transformace odradily pražské politiky protesty příspěvkových organizací a konflikty kolem dotačního systému - snadno medializovaným problémům se politické strany snažily vyhnout zvláště v předvolebním období. Částečně se také čekalo na vývoj legislativy, zda nepřinese pro divadla případnější právní institucionální formu. K významnému posunu došlo až s potřebou řešit konflikty po roce 2008 - došlo ke zpracování nového znění kulturní politiky hl. m. Prahy, z ní vyplývajícího grantového systému a návrhu zásad druhé vlny transformace Poradním sborem pro kulturu, který svolal primátor Pavel Bém - v roce 2010 první dva dokumenty schválilo zastupitelstvo HMP a jsou v současnosti platné. Návrh transformace schválen nebyl. V tehdejší návrhu se jako hlavní prosazovaná právní forma objevovala obecně prospěšná společnost, nebo obchodní společnosti typu s.r.o., či a. s. Nicméně v prvních dvou dokumentech byly schváleny obecné zásady transformace a doporučení transformaci provést. Povolební politická koalice však poté ignorovala návrhy vypracované za jejich předchůdců, radní pro kulturu Lukáš Kaucký dokonce transformaci divadel v první chvíli zastavil, na přijaté materiály navázal až jeho nástupce Václav Novotný objednávkou studie Návrh systémové optimalizace pražské divadelní sítě (Černý a kol, 2013), z níž bylo čerpáno v celé této subkapitole.

### **4.3 Aktuální diskuse a návrhy právních forem, vhodných pro transformaci obecně (s uvedením konkrétních příkladů z oblasti kultury)**

Výš uvedená studie (Černý a kol, 2013) zohlednila již existenci nového občanského zákoníku (NOZ), jenž vstoupily platnost k 1. lednu 2014. Tím se některé dříve pro transformaci prosazované právní formy, zejména obecně prospěšná společnost, dostaly ze hry, jiné, nové, do ní naopak vstoupily. Jsou to především „ústav“, „nadační fond“ a „veřejnoprávní instituce“. Významný vliv bude v budoucnu hrát i RNNO a NNO prosazovaný „status veřejné prospěšnosti“ (SVP), který bohužel nebyl v souvislosti s NOZ schválen. NOZ v § 146 a násl. vymezuje status veřejné prospěšnosti pouze obecnou definicí, vymezuje právo zápisu SVP právnické osobě do veřejného rejstříku, splní-li taková právnická osoba podmínky jeho udělení a upravuje obecná pravidla pro odnětí SVP. V dalším odkazuje na vydání zvláštního zákona, který však zatím nebyl opětovně předložen. Základním znakem veřejné prospěšnosti je dle §146 NOZ, že právnická osoba přispívá v souladu se zakládacím dokumentem právnické osoby svou vlastní činností k dosahování obecného blaha. Dalším nutným předpokladem je hospodárné využívání majetku a bezúhonnost osob, které mají podstatný vliv na jejím rozhodování právnické osoby. NOZ přinesl také změny v oblasti daně z příjmu, a to konkrétně v oblasti neziskových, nově veřejně prospěšných poplatníků (Morávek, Prokúpková, 2014).

#### **4.3.1 Ústav**

NOZ jako právní formu určenou k realizaci obecně prospěšných činností, tj. i k poskytování obecně prospěšných služeb, upravuje „ústav“. Jeho právní konstrukce v řadě aspektů překonává nedostatky právní úpravy obecně prospěšných společností. Ústav je v §402 NOZ definován jako právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky. Tím, že se jedná o majetkovou právnickou osobu, musí být při jejím založení zakladatelem vložen majetkový vklad. Jeho výše není stanovena, právní řád připouští i vklad v hodnotě 1 Kč. Činnost ústavu tedy není zužována pouze na poskytování služeb, tak jako tomu bylo u obecně prospěšné společnosti. (Ve vztahu k divadlům je tato skutečnost více než pozitivní, protože činnost divadel nelze zúžit na pouhé vztahy poskytovatel – klient, zejména chápeme-li divadlo jako fenomén, který plní i roli edukační, socializační, osvětovou, vč. osvojení si kultury. Divadlo musí mít i možnost realizovat aktivity, které nemají konkrétního klienta, aniž by si, jako tomu bylo v případě obecně prospěšných společností, vymýšlelo konstrukce toho, kdo je klient a za jakých podmínek se mu služba poskytne). (Černý a kol., 2013)

#### **4.3.2 Nadační fond**

Základní charakteristikou „nadačního fondu“ je, že se jedná o účelové sdružení majetku realizující účel, užitečný buď z hlediska společenského, nebo z hlediska hospodářského. Na rozdíl od stávající úpravy nadačních fondů, kdy je jejich základní činností poskytování nadačních příspěvků, může nadační fond po 1.1.2014 realizovat svůj účel buď konkrétními činnostmi, kterými může být i poskytování služeb, nebo poskytováním nadačních příspěvků popř. kombinací obou. (O možnosti využitelnosti nadačního fondu v rámci optimalizace pražské divadelní sítě lze uvažovat v těch případech, kdy by byl divadelní prostor představovaný nemovitým majetkem města – budovou a jejím vnitřním vybavením poskytován na základě výběrového řízení divadelním souborům k realizaci konkrétního projektu na sjednanou dobu - model oddělení budovy od divadelního souboru). (Černý a kol., 2013).



### 4.3.3 Obchodní společnosti

Jako možnou právní formu pro transformaci PO autoři studie (Černý a kol., 2013) uvádí tradičně i společnost s ručením omezeným (s.r.o.) a akciovou společnost (a.s.). Obě tyto formy jsou s účinností od 1. 1. 2014 upraveny zákonem č.90/2012 Sb., o obchodních korporacích, který většinově přebírá úpravu obchodních společností z obchodního zákoníku. Obchodní zákoník je od 1. 1. 2014 zrušen novým občanským zákoníkem. Vzhledem ke skutečnosti, že využití obou forem obchodních společností je limitováno daňovou úpravou benefitů pro subjekty veřejně prospěšné, dle dikce platné daně z příjmů „veřejně prospěšné poplatníky“, můžeme konstatovat, že **obchodní společnosti/korporace aktuálně nejsou vhodné pro transformaci**. Podle daně z příjmů (vyměřované od 1.1.2014) nejsou totiž obchodní společnosti řazeny mezi veřejně prospěšné poplatníky, kteří podle svého zakladatelského dokumentu nebo statutu vykonávají jako svou hlavní činnost veřejně prospěšnou činnost, na základě které se na ně vztahují úlevy či osvobození od daně z příjmů. Oproti tomu ústav, který se zakládá k provozování obecně prospěšných činností a nadační fond, jehož účel je z jeho podstaty obecně prospěšný, jsou veřejně prospěšným poplatníkem.

### 4.3.4 Veřejnoprávní ústav

Vzhledem k potřebě změnit u divadel stávající právní formu příspěvkových organizací, autoři studie (Černý a kol., 2013) ve snaze postihnout problém co nejkompaktněji, posuzují i možnost změny příspěvkové organizace na jiný veřejnoprávní subjekt. Možné řešení se nabízí právě v souvislosti s novým občanským zákoníkem, který do právního řádu zavádí soukromoprávní ústav. Vedle soukromoprávního ústavu by ryze hypoteticky mohl nově existovat i veřejnoprávní ústav. Pro ústavy je typická kombinace věcného základu s osobním prvkem za účelem trvalé nebo dlouhodobé služby nějakému veřejně prospěšnému účelu. Definiční význam má pro ústav zejména jeho účel spočívající obvykle v poskytování služeb. Z tohoto hlediska jsou pro ústav významní ti, kdo služby ústavu užívají (destinatáři), na které se neklade požadavek jejich spolupůsobení. Veřejný ústav je hierarchicky organizovaná struktura, úzce spojená se svým zřizovatelem. Ve své činnosti je omezen tím, co je mu dovoleno. **Veřejnoprávní ústavy jsou obdobou příspěvkových organizací v ČR a znají je právní úpravy (jak bylo zmíněno už v úvodu) např. Francie „les établissements publiques“, Německo a Rakousko, „Anstalt des öffentlichen Rechts“.**

### 4.3.5 Veřejnoprávní instituce v kultuře

Právní podstatou je veřejnoprávním ústavem i nově uvažovaná forma právnické osoby „veřejnoprávní instituce v kultuře“. Návrh zákona o veřejnoprávních institucích (dále VPI) v kultuře v paragrafovaném znění mělo ministerstvo kultury aktualizovat a do konce března 2013 předložit k vnitřnímu připomínkovému řízení, v roce 2014 byl návrh odmítnut Asociací krajů, od té doby je proces připomínkového řízení pozastaven.

Do tohoto zákona jsou vkládány velké naděje kulturní obce, o čemž svědčí např. stanovisko Asociace profesionálních divadel ČR: „Podporujeme snahu o vytvoření nové právní formy organizace poskytující kulturní služby. Veřejnoprávní instituce v kultuře by měla vyjít ze zkušeností příspěvkových organizací a především odstranit současné nedostatky. Vytvoření VPI je motivováno i výsledky, kterých bylo dosaženo v jiných obdobně zaměřených resortech (zákon o vysokých školách, zákon o veřejných výzkumných institucích, zákon o veřejných zdravotních zařízeních). V resortu kultury zatím obdobný předpis není.“

Veřejnoprávní instituce v kultuře je návrhem zákona definována jako právnická osoba, jejíž hlavní činností je:

- poskytování veřejných kulturních služeb podle zvláštního předpisu zákona č.203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů a
- provádění činností, jež jsou neziskové<sup>12</sup> a slouží veřejnému zájmu.

VPI podle návrhu zákona může vedle této hlavní činnosti za podmínek stanovených tímto zákonem vykonávat i doplňkovou činnost, která nesmí ohrožovat nebo omezovat činnost hlavní. VPI může podle návrhu zákona zřídit stát, kraj nebo obec samostatně nebo společně. VPI vzniká zápisem do rejstříku VPI vedeného rejstříkovým soudem, tedy obdobně jako ústav podle NOZ. Na rozdíl od soukromoprávních subjektů má zřizovatel VPI silnější postavení. Podle návrhu zákona rozhoduje o změnách zřizovací listiny, o přeměnách i zrušení VPI, jmenuje a odvolává členy správní rady a dozorčí rady a současně jmenuje a odvolává i ředitele, který je statutárním orgánem. Zřizovatel vydává předchozí souhlas k dispozicím s majetkem zřizovatele, který je VPI svěřen (S vlastním majetkem nakládá VPI na zřizovateli nezávisle). Výrazným nástrojem zřizovatele k ovlivňování činnosti VPI je jeho právo schvalovat rozpočet VPI. VPI podle návrhu zákona může vedle této hlavní činnosti za podmínek stanovených tímto zákonem vykonávat i doplňkovou činnost, která nesmí ohrožovat nebo omezovat činnost hlavní. VPI může podle návrhu zákona zřídit stát, kraj nebo obec samostatně nebo společně. VPI vzniká zápisem do rejstříku VPI vedeného rejstříkovým soudem, tedy obdobně jako ústav podle NOZ. Na rozdíl od soukromoprávních subjektů má zřizovatel VPI silnější postavení. Podle návrhu zákona rozhoduje o změnách zřizovací listiny, o přeměnách i zrušení VPI, jmenuje a odvolává členy správní rady a dozorčí rady a současně jmenuje a odvolává i ředitele, který je statutárním orgánem. Zřizovatel vydává předchozí souhlas k dispozicím s majetkem zřizovatele, který je VPI svěřen (S vlastním majetkem nakládá VPI na zřizovateli nezávisle). Výrazným nástrojem zřizovatele k ovlivňování činnosti VPI je jeho právo schvalovat rozpočet VPI. Organizační struktura VPI je podle návrhu zákona tvořena ředitelem, správní radou a dozorčí radou. Obdobně jako u právnických osob soukromého práva se u funkcionářů VPI stanoví odpovědnost s péčí řádného hospodáře.

## **5 PŘEHLEDY O POČTECH PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ V RŮZNÝCH OBLASTECH (NAPŘ. KULTURA, ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ, SOCIÁLNÍ SLUŽBY, VZDĚLÁVÁNÍ, TĚLOVÝCHOVA A SPORT ATD.)**

Následující tabulky a grafy ilustrují již konstatovaný trend růstu absolutního počtu PO (viz **tabulka a graf č. 1**), přičemž v žádném není pozorován jakýkoli výkyv z postupně vzrůstajícího trendu. Je zřejmé, že k výraznému nárůstu PO došlo v letech 2000 – 2003. To lze jednoduše a logicky vysvětlit reformou veřejné správy, která právě ve zmíněných letech probíhala. K 1. 1. 2001 přecházely zřizovatelské povinnosti z ministerstev na kraje, přičemž všechny základní školy byly organizačními složkami, které se musely transformovat na příspěvkové organizace. K 31. 12. 2002 bylo definitivní datum, kdy v důsledku zrušení okresních úřadů byly všechny organizační složky státu transformovány na příspěvkové organizace obcí a nově vzniklých krajů. Od roku 2003, jak je vidět i za tabulky i grafu č. 1, už počet PO více méně stagnuje, resp. mírně klesá.

Četnost výskytu PO v jednotlivých krajích koresponduje s jejich velikostí, tedy nejvíce PO najdeme ve Středočeském kraji, Jihomoravském a Moravskoslezské kraji, který je následován Prahou a dalšími kraji.

**Tabulka 2** ukazuje nejvyšší počet PO dle klasifikace činností CZ\_NACE, a to v oblasti vzdělávání, následována oblastí zdravotní a sociální péče, následována kulturou, zábavní a rekreační činností a ostatními činnostmi, pod které spadají zejména činnosti odborů a profesních komor. V oblasti školství počet PO více či méně stagnuje, a to i přesto, že existuje pro transformaci vhodná forma školské právnické osoby (jejich počet byl v roce 189, viz tabulka č. 3). Mírný pokles a opětovný nárůst počtu PO bychom mohli vysvětlit krátkodobým slučováním škol v důsledku demografického vývoje. Obdobnou stagnaci lze pozorovat v oblasti kultury, kde se jako precedens ukázala causa Činoherního studia v Ústí nad Labem z počátku roku 2014. Původně jako příspěvková organizace fungující Činoherní studio bylo transformováno na obecně prospěšnou společnost. Když tato nezískala přislíbenou dotaci v požadované výši, stávající soubor založil divadelní spolek a začal hrát v jiných prostorách města. Obecní úřad, aby naplnil původní divadelní prostor opět divadlem, přeměnil obecně prospěšnou společnost opět na příspěvkovou organizaci, kterou provozuje. Výraznější úbytek příspěvkových organizací můžeme konstatovat v oblasti sociální péče a nejvýrazněji pak v oblasti ostatní, tedy v působnosti odborů a profesních komor.

**V tabulce 3** lze vidět počet neziskových institucí zahrnutých do satelitního účtu neziskových institucí v roce 2012. Potvrzuje se fakt, že nejpočetnější právní formou jsou stále sdružení, resp. spolky a jejich organizační jednotky, následovány honebními společnostmi a církevními organizacemi, až poté dle četnosti výskytu nastupují obecně prospěšné organizace, nadační fondy a nadace.

**Tabulka č. 6** uvádí srovnání počtu PO a NNO v krajích v roce 2012. Získání dat za časové rozpětí let 2000-2013 by bylo zajímavé pro srovnání trendu, tedy toho, zda mírný úbytek příspěvkových organizací po roce 2003 (viz tabulka i graf č. 1) je vyrovnáván navyšováním počtu neziskových organizací, nicméně nepodařilo se mi získat údaje za všechny potřebné roky. Proto alespoň pro ilustraci uvádím srovnání rozložení počtu příspěvkových organizací a nestátních neziskových organizací v jednotlivých krajích v jednom sledovaném roce.

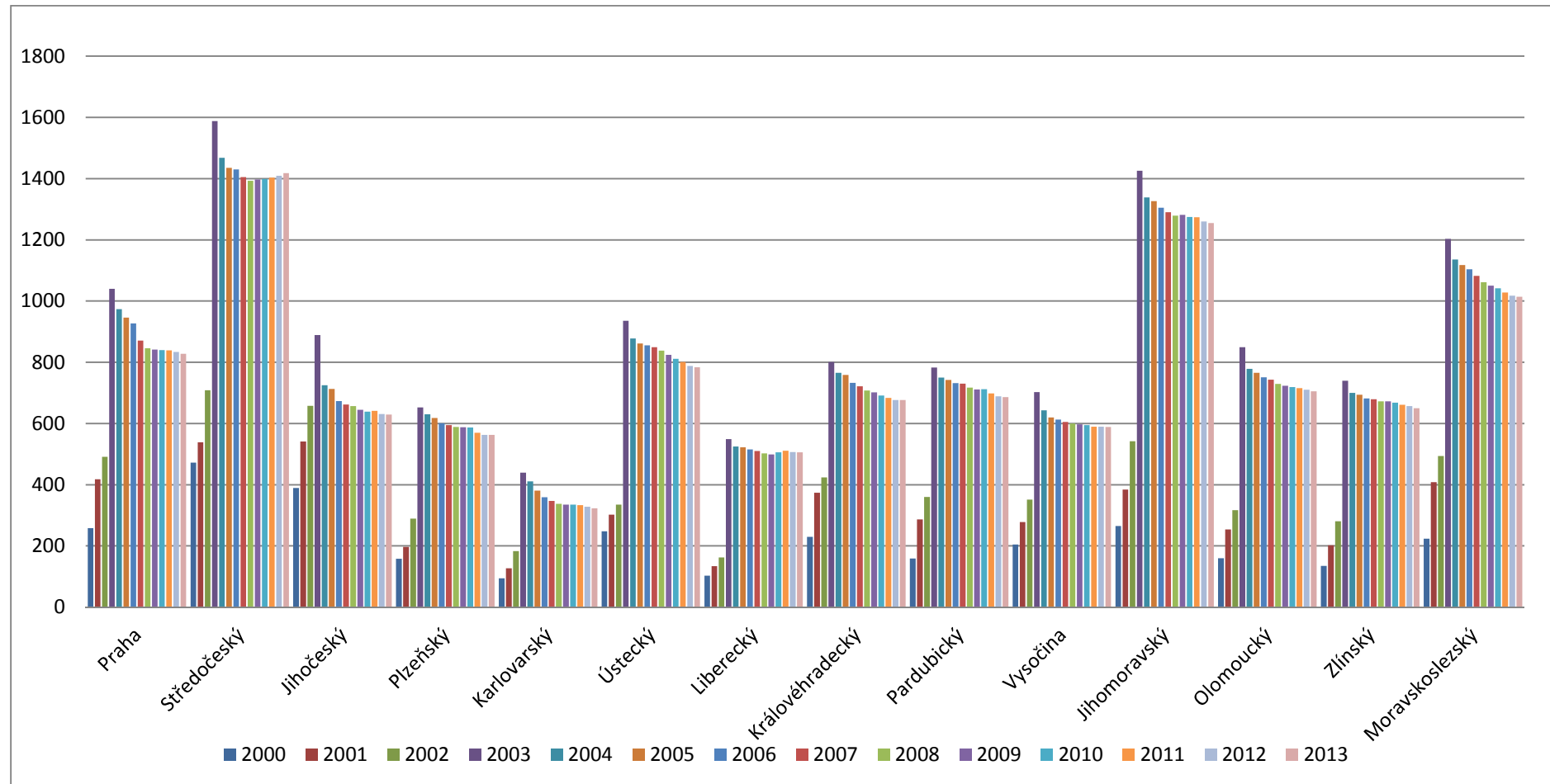
Příspěvkové organizace jsou uvedeny ze všech odvětví, dle tabulky č. 2, nestátní neziskové organizace jsou uvedeny výběrem právních forem, který se nejvíce blíží pojetí NNO Radou vlády pro nestátní neziskové organizace. V tabulce jsou tedy zahrnuty nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení a jejich organizační jednotky a všechny církevní organizace (církve a náboženské společnosti vč. církevních právnických osob; předškolní a školská zařízení, základní školy, střední školy, zdravotnická zařízení zřízená církví nebo náboženskou společností). I přesto, že ve výběru NNO nejsou zahrnuty školské právnické osoby (dle tabulky č. 3 jich v roce 2012 bylo 189), které právě v oblasti školství tvoří významnou část školských zařízení, počet NNO vysoce převyšuje počty PO. Rozdílný, vyšší počet NNO, na rozdíl od tabulek 3, 4, 5, je způsoben jinou metodikou zachycování dat v databázi RES (v ní není možné zachytit neziskové organizace, které již aktivně nepůsobí), z níž jediné je možné data v rámci krajů vyextrahovat. Každopádně – jak údaj celkového počtu NNO v krajích (122 793 organizací), tak údaj celkového počtu NNO dle SÚNI v S15 (117 617 organizací), převyšuje počet příspěvkových organizací (10 661) v roce 2012.

Tabulka 1: Počty PO celkem dle krajů

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Praha	258	418	491	1040	974	946	927	871	846	842	840	839	834	828
Středočeský	472	539	709	1588	1468	1435	1430	1405	1393	1397	1399	1403	1409	1418
Jihočeský	389	541	658	889	725	713	673	662	657	645	639	641	631	629
Plzeňský	158	197	289	653	630	618	601	595	589	588	587	570	563	563
Karlovarský	94	127	183	439	411	381	359	347	338	335	335	333	328	323
Ústecký	248	302	335	936	878	861	855	849	838	824	811	801	788	784
Liberecký	103	134	162	549	525	522	515	510	502	499	506	511	507	506
Královéhradecký	230	374	424	801	766	759	733	722	708	702	691	684	677	677
Pardubický	159	287	360	783	750	742	732	730	717	711	712	698	689	686
Vysočina	205	278	351	703	643	620	613	605	600	597	595	590	590	589
Jihomoravský	265	384	542	1426	1339	1327	1305	1290	1279	1282	1275	1274	1260	1255
Olomoucký	160	254	317	849	779	766	751	743	729	723	719	716	710	705
Zlínský	135	202	281	740	700	694	682	679	672	672	668	661	657	650
Moravskoslezský	224	408	494	1203	1136	1118	1104	1082	1062	1050	1042	1028	1018	1014
<b>Celkem</b>	<b>3100</b>	<b>4445</b>	<b>5596</b>	<b>12599</b>	<b>11724</b>	<b>11502</b>	<b>11280</b>	<b>11090</b>	<b>10930</b>	<b>10867</b>	<b>10819</b>	<b>10749</b>	<b>10661</b>	<b>10627</b>

Zdroj: ČSÚ

Graf 1: Počet příspěvkových organizací (právní forma 331) za roky až 2013 podle krajů



Zdroj: ČSÚ



Tabulka 2: Počet příspěvkových organizací (právní forma 331) za roky 2008 až 2013 podle hlavní činnosti CZ-NACE

Oblast hlavní činnosti dle CZ- NACE	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zemědělství, lesnictví a rybářství	47	48	45	42	41	41
Těžba a dobývání	0	0	0	0	0	0
Zpracovatelský průmysl	1	1	1	1	1	1
Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu	2	2	2	2	2	1
Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi	114	112	112	111	110	111
Stavebnictví	1	2	2	1	1	2
Velkoobchod a maloobchod; opravy a údržba motorových vozidel	1	1	1	1	1	1
Doprava a skladování	29	30	30	21	21	21
Ubytování, stravování a pohostinství	205	201	197	195	185	176
Informační a komunikační činnosti	19	18	17	17	16	16
Peněžnictví a pojišťovnictví	1	1	1	1	0	0
Činnosti v oblasti nemovitostí	60	64	64	63	62	62
Profesní, vědecké a technické činnosti	53	54	55	54	49	48
Administrativní a podpůrné činnosti	8	10	8	7	9	9
Veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení	12	12	12	12	12	13
Vzdělávání	8364	8333	8310	8276	8435	8479
Zdravotní a sociální péče	1066	1046	1029	1013	955	951
Kulturní, zábavní a rekreační činnosti	690	676	679	680	679	683
Ostatní činnosti	257	256	254	252	82	12
Činnosti domácností jako zaměstnavatelů; činnosti domácností produkujících blíže neurčené výrobky a služby pro vlastní potřebu	0	0	0	0	0	0
Činnosti exteritoriálních organizací a orgánů	0	0	0	0	0	0
<b>Celkem</b>	<b>10930</b>	<b>10867</b>	<b>10819</b>	<b>10749</b>	<b>10661</b>	<b>10627</b>

Zdroj: ČSÚ

Tabulka 3: Počet neziskových institucí zahrnutých do satelitního účtu podle právní formy za rok 2012

		instituce				
Kód	Název	NI v S.1	NI v S.11	NI v S.12	NI v S.13	NI v S.15
	<b>CELKEM</b>	<b>118375</b>	<b>722</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>117617</b>
117	Nadace	444	:	:	:	444
118	Nadační fond	1245	:	:	:	1245
141	Obecně prospěšná společnost	2150	123	:	:	2027
601	Vysoká škola (veřejná)	26	:	:	26	:
641	Školská právnická osoba	189	:	:	:	189
701	Sdružení (svaz, spolek, společnost, klub aj. vč. odborových organizací)	73460	192	1	:	73267
711	Politická strana, politické hnutí	153	:	:	:	153
721	Církevní organizace (církve a náboženské společnosti vč. církevních právnických osob; předškolní a školská zařízení, základní školy, střední školy, zdravotnická zařízení zřiz. církví nebo náb. spol.)	4286	:	:	:	4286
731	Organizační složky sdružení	30941	33	:	:	30908
741	Stavovská organizace - profesní komora	20	:	:	:	20
745	Komora (kromě profesních komor)	201	201	:	:	:
751	Zájmové sdružení právnických osob	1057	173	6	3	875
761	Honební společenstvo	4203	:	:	:	4203

Zdroj : ČSÚ

**Poznámka:**

[1\) Podle číselníku 56 \(FORMA, Právní forma organizace\)](#)

<http://apl.czso.cz/iSMS/cisdet.jsp?kodcis=56> na webových stránkách ČSÚ

**V tabulce 4** jsou představeny konkrétní počty NNO v jednotlivých sektorech národního hospodářství, přičemž nejuplněji strukturu NNO vystihuje sektoru NI S15. Tato tabulka je doplňující pro poslední, komparační tabulku četnosti PO a NNO v roce 2012, tak aby bylo vidět, jaké různé organizace se vyskytují v oblastech veřejných služeb. Zajímavým poznatkem, který vyplývá z **tabulky č. 5** je převyšující počet NNO oproti PO, a to ve všech sledovaných oblastech poskytování veřejných služeb (nejvíce v ostatních činnostech, tj. odborech a profesních svazech, následováno oblastí zemědělství, lesnictví a rybářství, kultury, zábavou a rekreace, vč. sportu, a zdravotními a sociálními službami). Jedinou výjimku tvoří oblastí školství, resp. vzdělávání. Je to logické vzhledem k vysokému počtu mateřských, základních i středních škol, které jsou nejrozšířenější formou příspěvkových organizací.

**Tabulka 4: Počet neziskových institucí zahrnutých do satelitního účtu podle odvětví a sektoru za rok 2012**

NACE	NI v S.1	NI v S.11	NI v S.12	NI v S.13	NI v S.15
<b>CELKEM</b>	<b>118375</b>	<b>722</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>117617</b>
A Zemědělství, lesnictví a rybářství	9336	:	:	:	9336
B Těžba a dobývání	:	:	:	:	:
C Zpracovatelský průmysl	12	2	:	:	10
D Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu	6	:	:	:	6
E Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi	32	6	:	:	26
F Stavebnictví	26	:	:	:	26
G Velkoobchod a maloobchod; opravy a údržba motorových vozidel	15	:	:	:	15
H Doprava a skladování	4	:	:	:	4
I Ubytování, stravování a pohostinství	29	:	:	:	29
J Informační a komunikační činnosti	80	2	:	:	78
K Peněžnictví a pojišťovnictví	8	:	7	:	1
L Činnosti v oblasti nemovitostí	1146	1	:	:	1145
M Profesní, vědecké a technické činnosti	402	41	:	:	361
N Administrativní a podpůrné činnosti	45	:	:	:	45
O Veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení	7802	:	:	:	7802
P Vzdělávání	1243	39	:	26	1178
85A Předškolní vzdělávání	175	3	:	:	172
85B Primární a sekundární vzdělávání	118	2	:	:	116
85C Postsekundární vzdělávání	59	3	:	26	30
85D Ostatní vzdělávání	891	31	:	:	860
Q Zdravotní a sociální péče	1140	31	:	:	1109
861 Ústavní zdravotní péče	10	4	:	:	6
862 Ambulantní a zubní zdravotní péče	10	:	:	:	10
869 Ostatní činnosti související se zdravotní péčí	213	7	:	:	206
87A Sociální péče ve zdravotnických zařízeních ústavní péče	88	:	:	:	88
87B Sociální péče v domovech pro seniory a osoby se zdravotním postižením	36	2	:	:	34
880 Ambulantní nebo terénní sociální služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením	783	18	:	:	765
R Kulturní, zábavní a rekreační činnosti	28252	36	:	:	28216
900 Tvůrčí, umělecké a zábavní činnosti	1474	:	:	:	1474
910 Činnosti knihoven, archivů, muzeí a jiných kulturních zařízení	129	7	:	:	122
920 Činnosti heren, kasin a sázkových kanceláří	2	:	:	:	2
930 Sportovní činnosti a ostatní zábavní a	26647	29	:	:	26618

rekreační činnosti					
S Ostatní činnosti	68797	564	:	3	68230
94A Činnosti podnikatelských, zaměstnavatelských a profesních organizací	2032	414	:	3	1615
94B Činnosti odborových svazů a ost. společenských organizací	66754	150	:	:	66604
950 Opravy počítačů a výrobků pro osobní spotřebu	:	:	:	:	:
960 Poskytování ostatních osobních služeb	11	:	:	:	11
T Činnosti domácností jako zaměstnavatelů a producentů pro vlastní potřebu	:	:	:	:	:
U Činnosti exteritoriálních organizací a orgánů	:	:	:	:	:

© Český statistický úřad, 09/12/2014 07:20:30

**Tabulka 5: Komparace výskytu NNO a PO v jednotlivých oblastech dle klasifikace CZ-NACE v roce 2012**

NACE	NI v S.15	PO 331
<b>CELKEM v roce 2012</b>	<b>117617</b>	<b>10661</b>
A Zemědělství, lesnictví a rybářství	9336	41
B Těžba a dobývání	:	0
C Zpracovatelský průmysl	10	1
D Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu	6	2
E Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi	26	110
F Stavebnictví	26	1
G Velkoobchod a maloobchod; opravy a údržba motorových vozidel	15	1
H Doprava a skladování	4	21
I Ubytování, stravování a pohostinství	29	185
J Informační a komunikační činnosti	78	16
K Peněžnictví a pojišťovnictví	1	0
L Činnosti v oblasti nemovitostí	1145	62
M Profesní, vědecké a technické činnosti	361	49
N Administrativní a podpůrné činnosti	45	9
O Veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení	7802	12
P Vzdělávání	1178	8435
Q Zdravotní a sociální péče	1109	955
R Kulturní, zábavní a rekreační činnosti	28216	679
S Ostatní činnosti	68230	82
T Činnosti domácností jako zaměstnavatelů a producentů pro vlastní potřebu	:	0
U Činnosti exteritoriálních organizací a orgánů	:	0

Zdroj: ČSÚ

Tabulka 6: Počty PO v porovnání s NNO celkem dle krajů, v roce 2012

Kraj	PO	NNO
Praha	834	19446
Jihočeský	631	8825
Jihomoravský	1260	13281
Karlovarský	328	3264
Královéhradecký	677	6174
Liberecký	507	6649
Moravskoslezský	1018	5133
Olomoucký	710	10806
Pardubický	689	7133
Plzeňský	563	6052
Středočeský	1409	6918
Ústecký	788	14408
Vysočina	590	8639
Zlínský	657	6065
<b>Celkem</b>	<b>10661</b>	<b>122793</b>

Zdroj: ČSÚ za PO a NNO dle RES

Zásadní by bylo zjištění, resp. sledování, kolik finančních prostředků z veřejných rozpočtů plyne každoročně příspěvkovým organizacím, a kolik nestátním neziskovým organizacím. Tento údaj se pravidelně nesleduje, pouze za rok 2008 je možné najít velmi podrobný přehled o těchto zdrojích a to v práci kolegyně Prouzové (2012). Dovolím si zde proto uvést jí sestavenou **tabulku č. 7**, která velmi přehledně, navíc dle jednotlivých právních forem, zobrazuje dotace ze všech úrovní veřejných rozpočtů (státu, krajů i obcí) schváleným žadatelům, a to za rok 2008. Věnujte prosím pozornost členění nejen na investiční a neinvestiční dotace, či různým úrovním veřejných rozpočtů, ale především detailnímu rozdělení poskytovatelů. Mezi NNO zde totiž najdete pouze a výhradně občanská sdružení (dnes spolky) a jejich organizační jednotky (dnes pobočné spolky), obecně prospěšné organizace a církevní právnické osoby. Až mezi ostatními neziskovými institucemi se nacházejí nadace, veřejné výzkumné instituce, veřejné vysoké školy a až v kolonce organizace veřejného sektoru se nacházejí příspěvkové organizace, spolu se školskými právníckými osobami a veřejnými zdravotnickými zařízeními ve vlastnictví státu. Podotýkám, že ČSÚ v Satelitním účtu neziskových institucí zahrnuje všechny výše uvedené poskytovatele jako neziskové instituce, pouze s výjimkou příspěvkových organizací. Je otázkou, kde by se po případné transformaci příspěvkové organizace nacházely. Pokud by se změnila na veřejnoprávní ústavy (např. veřejnoprávní kulturní instituce v kultuře), zda by figurovaly spolu se školskými právníckými osobami a veřejnými zdravotnickými zařízeními ve vlastnictví státu v organizacích veřejného sektoru. Pokud ano, je příhodné se ptát, co má být smyslem transformace. Domnívám se, že vznikne-li taková právní forma, která bude řešit problematiku správu veřejného majetku tak, že bude pro jeho správu nárokovat veřejnou podporu, pak bude vždy svým způsobem oproti jiným právním formám zvýhodňována. Pak tedy půjde spíše o to, jak nastavit „rovný“ přístup všem poskytovatelům veřejných služeb k dotacím.



Každopádně, při uvedeném členění poskytovatelů (viz tabulka č. 7) je vidět, že všech úrovní veřejných rozpočtů plyne nejméně prostředků právě nestátním neziskovým organizacím. Pokud k nim však přičteme kategorii ostatních neziskových institucí a/nebo i školské právnické osoby spolu s veřejnými zdravotnickými zařízeními, situace se obrátí.

Tabulka 7: Počty Dotace z veřejných rozpočtů ČR v roce 2008 dle příjemce a rozpočtu (v tis. Kč)

příjemce dotací			státní rozpočet	podíl	krajské rozpočty vč. hl. m. Prahy	podíl	obecní rozpočet	podíl	
I n v e s t í č n í	NNO	církevní právnické osoby	137 781	1,32%	56 908	0,31%	30 725	0,86%	
		OPS	167 661		33 718		18 918		
		sdružení a jejich org. jednotky	1 452 953		302 451		218 521		
	Obyvatelstvu			26 529	0,02%	1 176	0,00%	34 035	0,11%
	ostatní neziskové instituce	VVI	1 293 474	4,92%	18 055	0,05%	43 718	0,25%	
		nadace a další neziskové org	117 563		35 400		35 981		
		VVŠ	5 205 626		15 621				
	Zahraničí				0,00%	9 176	0,01%		0,00%
	organizace veřejného sektoru*	příspěvkové organizace	Ostatní	152 711	7,94%	49 995	4,01%	77 669	3,30%
			Vlastní	10 419 841		5 059 847		945 498	
		školská právnická osoba ve vlastnictví státu	3 202			5 249			
		veřejná zdravotnická zařízení ve vlastnictví státu	290	1 323		2 139			
	ziskové subjekty	právní subjekty	Ostatní	8 347 028	16,77%	5 299 592	4,33%	1 012 745	3,32%
ve vlastnictví státu			13 550 905	23 432		18 481			
finanční instituce									
fyzické osoby		441 884	197 305	6 968					
společenství vlastníků jednotek			257	132					
N e i n v e s t í č n í	NNO	církevní právnické osoby	3 761 997	6,77%	434 348	2,28%	359 695	7,27%	
		OPS	861 574		1 073 722		382 812		
		sdružení a jejich org. jednotky	4 401 150		1 398 100		1 530 872		
	obyvatelstvu			136 954	0,10%	102 327	0,08%	105 754	0,34%
	ostatní neziskové instituce	politické strany a hnutí	493 850	26,05%	45	34,23%	131	2,61%	
		VVI	6 424 564		21 914		205		
		nadace a další neziskové org.	589 185		43 523 939		799 041		
		VVŠ	27 192 641		49 999		16 357		
	zahraničí			1 676 858	1,26%	9 881	0,01%	15 149	0,05%
	organizace veřejného sektoru*	příspěvkové organizace	Ostatní	5 271 215	15,20%	167 883	44,27%	148 869	63,42%
			Vlastní	14 937 957		56 152 158		19 551 999	
		školská právnická osoba ve vlastnictví státu	21 508	33 160		123 707			
		veřejná zdravotnická zařízení ve vlastnictví státu	17 987	34 051		3 572			

ziskové subjekty	právnícké subjekty	Ostatní	19 903 611	19,61%	13 084 180	10,41%	5 607 744	18,47%
		ve vlastnictví státu	533 549		13 468			
	finanční instituce	Ostatní			191		132	
		ve vlastnictví státu	5 101 281				194	
	fyzické osoby		569 528		129 217		120 342	
	společenství vlastníků jednotek		11 616		38 498		45 718	
<b>Celkem</b>			<b>133 224 474</b>	<b>100,00%</b>	<b>127 371 340</b>	<b>100,00%</b>	<b>31 263 070</b>	<b>100,00%</b>

\* údaje uvedené bez dotačních transferů jiným a nižším úrovním veřejných rozpočtů a jejich mimorozpočtovým fondům

Zdroj: Prouzová (2012, s. 55), čerpáno z výkazů pro hodnocení plnění rozpočtu státního, krajských včetně hl. m. Prahy a obecních, zveřejněné z ARIS (MF ČR, 2001-2009)

## 6 ZÁVĚRY

### 6.1 Obecné

Ve světle všech uvedených skutečností je zřejmé, že příspěvkové organizace budou vždy nárokovat od svého zřizovatele finanční prostředky, protože ten si je zřizuje k zabezpečení veřejně prospěšných činností a k hospodářskému využívání svého majetku. Způsoby, jak s ním nakládat (např. zda by bylo možné je výhodně dále pronajímat např. jiným neziskovým aktivitám) může upravit ve zřizovacích listinách těchto organizací.

Dále je nutné si uvědomit, že při vyčíslování veřejných prostředků, které plynou do sledovaných oblastí veřejných služeb „zřizovaným“ tj. příspěvkovým a „nezřizovaným“, tj. nestátním neziskovým organizacím, je nutné odlišovat příspěvky, které příspěvková organizace získává od svého zřizovatele, od dalších veřejných prostředků z grantů či dotací. Jen v této druhé oblasti, tj. v soutěži o grantové prostředky města, popř. kraje, státu či nadací, soutěží s jinými, „nezřizovanými“ subjekty.

Zpochybňováním existence příspěvkových organizací, resp. voláním po jejich transformaci na jedné straně zpochybňujeme existující úpravu veřejné správy veřejného majetku, na druhou stranu je pravdou, že právní forma příspěvkové organizace je socialistickým přežitkem. Dokládají to nové, zpravidla pro oblast činnosti specifické právní formy zřizované veřejnou správou – např. veřejné vysoké školy, nestátní zdravotnická zařízení, veřejné výzkumné instituce, školské právnícké osoby, apod. Nicméně – ve všech těchto právních úpravách, a to i v názvu, přetrvává slovo „veřejné“, což signalizuje jejich vztah k majetku. Takové právní úpravy jsou pak ze své podstaty odlišné od nestátních neziskových organizací. Proto bude vždy při rozdělování veřejných prostředků rozhodující nastavení pravidel přístupu k dotacím, resp. jejich čerpání.

Případná transformace příspěvkových organizací na akciovou společnost nebo společnost s ručením omezeným je v současnosti daňově nevýhodná, variantou jsou ústav, nadační fond a alternativy veřejnoprávních ústavů. Pokud by se k transformaci přistoupilo, měla by vždy přinést tyto změny:

- posílit právní subjektivitu organizací hospodařících s veřejným majetkem,
- tím donutit organizaci hospodařit s veřejným majetkem efektivně a hospodárně,
- zabezpečit transparentnost hospodaření a apolitičnost řízení takové organizace,
- ošetřit podmínky dotačních řízení tak, aby byl zabezpečen rovný přístup všem právním formám k veřejným prostředkům.
- zvolit ty formy a metody, kdy město si zřizovatel zachová přímý vliv na kvalitu veřejné služby a stane se tak garantem transformace po právní i ekonomické stránce.

## **6.2 Návrhy na možná opatření, včetně opatření státu, směřující k rovnosti podmínek a příležitostí pro nestátní neziskové organizace a příspěvkové organizace**

Příspěvkové organizace se chovají dle možností zákona a především určení jejich zřizovatele. Nejsou zřízeny zvláštním zákonem, ale vztahuje se na ně zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zákon mj. konstatuje, že organizační složky a příspěvkové organizace zřizuje územní samosprávný celek (tedy v našem případě město) k plnění svých úkolů, zejména k hospodárnému využívání svého majetku, a také pro takové veřejně prospěšné činnosti, které jsou ve své působnosti neziskové. Za stejným účelem může územní samosprávný celek zřídit i obchodní společnosti (akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným), nebo ústavy, nadační fondy, popř. veřejnoprávní ústavy. Je zřejmé, že pokud má k transformaci dojít, vyžaduje to soustředěný postup na mnoha úrovních veřejné správy, což se netýká jen vzniku nových právních forem, ale hlavně zásad pro poskytování dotací a daňových zvýhodnění pro organizace, které veřejně, či obecně prospěšné služby poskytují.

Postupná opatření, kterými by se mohlo dojít k rovnosti podmínek mezi NNO a PO při poskytování služeb, jsou tato:

- Pravidelně mapovat objem veřejných prostředků, plynoucích na podporu příspěvkových organizací, tak jak jsou již od roku 1998 sledovány veřejné dotační prostředky plynoucí k NNO.
- V souvislosti se sledováním objemu těchto prostředků sledovat také účel čerpání a hodnotit kvalitu a úroveň poskytovaných služeb. Kritériem používaným nejčastěji při hodnocení kvality a úrovně poskytnutých služeb by kromě ekonomických ukazatelů (např. výše nákladu), měl být hlavně ukazatel vyjadřující ekonomickou efektivnost (např. náklady na jednotku služby). Ukázalo by se tak na efektivnost poskytovaných služeb jednotlivými poskytovateli.
- Pokud se přistoupí k transformaci ať už do podoby veřejnoprávního ústavu, do jedné z forem NNO, nebo obchodní společnosti, měl by být přijat zákon o statutu veřejné prospěšnosti, který by definoval veřejně prospěšnou činnost, nehladě na právní formu organizace, která tuto činnost vykonává. Veřejně prospěšným poplatníkem, na kterého se poté vztahují úlevy či osvobození od daně z příjmů, by pak mohla být jakákoli právní forma, logicky tehdy, splnila-li by zákonem deklarované podmínky. Podobně, na základě tohoto veřejně prospěšného statutu by mohla být prosazována rovnost právních forem v přístupu k dotacím a jiným formám veřejné podpory.
- Důraz by měl být kladen také na posílení vnímání nestátních neziskových organizací, které nejsou jen doplňkovým poskytovatelem veřejných služeb, ale poskytovatelem významným, což dokládá také jejich počet v jednotlivých oblastech působnosti (viz tabulky č. 3, 4, 5 a 6. Můžeme tedy říci, že NNO jsou integrální součástí poskytování veřejných služeb.

## **LITERATURA**

ČERNÝ, O a kol. 2001. Analýza transformace příspěvkových organizací – divadel zřizovaných hlavním městem Prahou. Divadelní ústav Praha (verze k 30. 7. 2001) [on-line]. [cit. 14. 6.2012]. Dostupné z: <http://prazskadivadla2012.idu.cz/>

ČERNÝ, O. a kol. 2013. Návrh systémové optimalizace pražské divadelní sítě. Divadelní ústav Praha. (1. verze.) [on-line]. [cit. 5. 5. 2013]. Dostupné z: <http://prazskadivadla2012.idu.cz/>

Databáze o počtu příspěvkových organizací v krajích a dle oblastí CZ-NACE. Zasláno na vyžádání přes informační servis. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6037517>

DOUŠOVÁ, A. Analýza modelu řízení státní příspěvkové organizace Národní galerie v Praze. Diplomová práce. VŠE, 2013. [on-line]. [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: [https://isis.vse.cz/zp/portal\\_zp.pl?podrobnosti=115341](https://isis.vse.cz/zp/portal_zp.pl?podrobnosti=115341)

JANEČEK, J. 2008. Několik poznámek k právní úpravě hospodaření celků územní samosprávy. Sborník Právnické fakulty MÚ. [on-line]. [cit. 25. 10.2014]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/janecek.pdf>

HYÁNEK, V., PROUZOVÁ, Z., ŠKARABELOVÁ, S. 2007. Neziskové organizace ve veřejných službách. Brno: Masarykova univerzita.

LORENC J., LORENCOVÁ M. Změní se příspěvkové organizace? [on-line]. [cit. 30. 11. 2014].

LOVĚTÍNSKÝ, V. MYLKOVÁ, P. 2011. Fungování příspěvkových organizací České republiky a vybraných zemích Evropy. In: Parlamentní institut. [on-line]. [cit. 3. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2014/01/prispevkove\\_organizace\\_v\\_CR\\_a\\_EU.pdf](http://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2014/01/prispevkove_organizace_v_CR_a_EU.pdf).

MITWALLYOVÁ, H. 2014. Mají příspěvkové organizace v dnešní době své opodstatnění? In: Právník. 9/2014. [on-line]. [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: <http://vufind.upol.cz/Record/kup-0144711>

MITWALLYOVÁ, H. Příspěvkové organizace v ČR. VŠE, Praha 2011. [on-line]. [cit. 3.11.2014]. Dostupné z: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDQOFjAD&url=http%3A%2F%2Fmf.vse.cz%2Fwp-content%2Fuploads%2FPO-obecn%25C4%25B9-a-probl%25C3%25A9my.doc&ei=VCGHVODXEYvnUr2ugIeH&usq=AFQjCNEbuTh0WE6om-JAAEpywD0k1aE3ug&sig2=oucPGT7O6TE8ulNrSaD9SQ&bvm=bv.81449611.d.d24>

NEMEC, J., MERICKOVÁ, B. 2007. Zmluvne zabezpečovanie veejných služieb v rozmere efektívnosti a kvality, In In the XIIth International Conference, Theoretical and Practical Aspects of Public Finance. University of Economics, Prague.

OCHRANA, F., ŠUMPÍKOVÁ, M., PAVEL, J., NEMEC, J. A KOL. 2007. Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí. Praha: VŠE, Oeconomica.

PAVEL, J. 2008. Metódy zabezpečovania vybraného okruhu služieb obcami na Slovensku a vztah k nákladovej efektívnosti.[online], [cit-12-06-08], dostupné na <http://www.transparency.sk/PPP/docs/metody.pdf>

PROKŮPKOVÁ D., MORÁVEK Z. 2014. Příspěvkové organizace 2014. Praha: Woters Kluwer,

PROUZOVÁ, Z. 2012. Financování neziskových organizací z úrovní veřejné správy. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita.

Satelitní účet neziskových institucí. [on-line]. [cit. 20. 10. 2014]. Dostupné z: <http://apl.czso.cz/pll/rocnka/rocnkavyber.satelit>

WILDMANNOVÁ, Mirka. 2014. Pečovateľská služba – budúci trend v péči o seniory? In Veřejná správa 2014. Sborník z mezinárodní konference. Pardubice: Univerzita Pardubice.

Údaje z Registru ekonomických subjektů poskytuje na vyžádání infoservis ČSÚ

Zákony zmíněné v textu