

Helena Mitwallyová

MAJÍ PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE V DNEŠNÍ DOBĚ SVÉ OPODSTATNĚNÍ?

Abstrakt: Příspěvkové organizace jsou svým způsobem reliktem minulé doby. Jedná se o zcela specifickou formu organizace, kterou v této podobě nalezneme pouze v České republice a na Slovensku. Má jejich existence v dnešní době opodstatnění? Autorka rozebírá vybrané problémy příspěvkových organizací zřizovaných územní samosprávou a státní správou v České republice (ČR) a zvažuje výhody a nevýhody poskytování jejich veřejných služeb. Upozorňuje na komplikace způsobené platným zákonem o veřejných zakázkách ve vztahu k obchodním společnostem zakládaným veřejnou správou. Dotýká se problematických vlivů volených zástupců na chod příspěvkových organizací, specifického přístupu k motivaci zaměstnanců, problémů s jejich věkovou strukturou, efektivitou atd. U konkrétních typů služeb srovnává výhody a nevýhody zabezpečení služeb prostřednictvím příspěvkových organizací, outsourcingu a nákupu služeb. Autorka upozorňuje na skutečnost, že v ČR existuje více jak 10 tisíc těchto organizací, které jsou nepomínutelným zaměstnavatelem a podstatným ekonomickým faktorem, který ovlivňuje hospodaření země.

Klíčová slova: nákup služeb, obec, politická reprezentace, právní forma, příspěvková organizace, stát, veřejná správa

ÚVOD

Cílem tohoto článku je zaměřit se na způsob fungování příspěvkových organizací (PO), na jejich vybrané problémy, výhody a nevýhody zabezpečování veřejných služeb právě prostřednictvím PO vůči jiným možnostem, které současná doba nabízí, a zhodnotit, pro jaký typ veřejných služeb je PO vhodnou formou jejich zabezpečení. Článek by měl prostřednictvím analýzy empirických poznatků autorky získaných během desetiletého provádění personálních a organizačních auditů v územních samosprávných celcích a jejich příspěvkových organizacích potvrdit či vyvrátit hypotézu, že PO mají i v dnešní době své opodstatnění.¹

Někteří zřizovatelé uvažují, že činnost PO zefektivní tím, že změní jejich právní formu na společnost s ručením omezeným nebo akciovou společnost. Vše však záleží na osobách a způsobu jejich řízení. Právní forma přístup managementu nezmění. Navíc, u činností, které negenerují zisk, vyvstává zakladatelům velký problém, jakým způsobem poskytnout obchodní společnosti případné dotace. U PO se ztrátovost předpokládá, dotace je jejich hlavním nástrojem financování.

Veřejná správa (zde míněna státní správa a územní samospráva) je významným zaměstnavatelem a PO se na zaměstnávání ve veřejné správě podílejí velkou měrou. Celkový počet zaměstnanců veřejné správy je podle údajů Informačního systému o průměrném výděлку přes 650 tisíc, což je přes 6 % populace.² V podkladech ke Státnímu

¹ Autorka realizovala jako vedoucí týmu auditorů personální a organizační audity a obdobné projekty v cca 30 územních samosprávných celcích a podílela se na personálních a organizačních auditech ve více jak 300 příspěvkových organizacích. Informace konfrontovala s odbornou literaturou uvedenou mj. i v tomto článku.

² Zaměstnanci veřejné správy pobírají plat a nikoli mzdu. Informační systém o průměrném výděлку uvádí počet zaměstnanců v platové sféře, což jsou právě zaměstnanci veřejné správy. Část zaměstnanců příspěvkových

závěrečnému účtu za rok 2012, je uvedeno, že jen počet všech zaměstnanců státní správy činí 186 634.³ Zbytek pak připadá na samosprávu a tudíž i na PO, které odměňují své zaměstnance v platu.

Trend nárůstu veřejných rozpočtů nelze spatřovat jen v ČR, ale obecně v celé Evropě. „V ČR se podílejí veřejné rozpočty na HDP více než 40 %.“⁴ Přes veřejné rozpočty se přerozdělí zhruba 1 bilión korun, což je přibližně polovina hodnoty hrubého domácího produktu. Z prostředků přerozdělovaných přes veřejné rozpočty se pak zhruba tři čtvrtiny přerozdělí přes státní rozpočet. Téměř třetina připadá na územní samosprávné celky.⁵

„Podíl veřejného sektoru na národním hospodářství se během minulého století zvětšoval ve všech zemích. Exploze nastala, když ekonomové pod vlivem J. M. Keynesa uvěřili, že veřejné výdaje a rozpočtové schodky pomáhají vytvářet nová pracovní místa a snižovat nezaměstnanost. Veřejné výdaje v roce 1913 činily ve Francii a v Německu cca 17 % respektive 14 % z HDP, v roce 1994 to již činilo 55 % respektive 49 %. Tento trend lze spatřovat i u Velké Británie (1910 – 13 %, 1976 – 54 %).“⁶ Holländer dokonce uvádí, že vývoj posledních let přivedl stát do rozměrů, v nichž nejenže ztrácí akceschopnost, ale stává se kolosem, který není společnost s to unést.⁷ Některé příznaky však ukazují, že role státu v některých oblastech klesá.

Územní samospráva, která je jedním ze zřizovatelů PO v České republice, ročně disponuje zhruba s 20 % státního rozpočtu. To je částka, která dokáže především regionální ekonomiku značně ovlivnit a je jen odpovědností samosprávy, jak bude využita. „Z ekonomického hlediska veřejná správa demokratického státu působí v prostředí tržní ekonomiky, územní samospráva disponuje vlastním majetkem a vlastními finančními zdroji, s nimiž autonomně hospodáří.“⁸ Na rozdíl od jiných evropských států (vybrané německé spolkové země, Slovensko, Polsko) Česká republika nemá úkoly samosprávy v zákoně o obcích a o krajích blíže definovány.⁹ Je tedy zcela na uvážení jednotlivých samospráv, do čeho a v jaké výši budou finanční prostředky investovat.

Zřizovatelem PO je územní samosprávný celek. O zřízení PO rozhoduje tedy zastupitelstvo, a to také do velké míry ovlivňuje chod těchto organizací. Otázkou je, zda je zastupitelstvo o činnosti příspěvkových organizací při svém rozhodování kvalitně zpraveno, zda má dostatek informací a znalostí, aby mohlo efektivně rozhodovat. O činnosti

organizací je odměňována ve mzdě (viz níže), těchto zaměstnanců však není velké množství. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. *Informační systém o průměrném výdělku*, údaje za 3. čtvrtletí 2013 (online), dostupné z: <http://www.ispv.cz/cz/Vysledky-setreni/Aktualni.aspx>.

³ MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Návrh státního závěrečného účtu za rok 2012*, tabulková část G, tabulka 10, s. 6 (online), dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=173826.

⁴ HOLMAN, R. *Makroekonomie. Středně pokročilý kurz*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 383.

⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Veřejné rozpočty 2012*, tabulka 3 výdaje, (online), dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/statistika-vladniho-sektoru/2012/vladni-financni-statistika-12809#3>.

⁶ HOLMAN, R. *Makroekonomie*, s. 383.

⁷ HOLLÄNDER, P. Soumrak moderního státu. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 1, s. 12.

⁸ GROSPÍČ, J. K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy. In: T. Louda – J. Grospič – L. Vostrá. *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 11.

⁹ V § 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, se uvádí k samostatné působnosti obce následující: „(1) Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.“

a chodu PO jsou informováni obvykle daleko lépe úředníci územních samosprávných celků, kteří mají chod PO na starosti. Je dobré si připomenout Wilsonova slova. Ten zmiňuje dichotomii veřejné správy a politiky ve svém díle *The Study of Administration* již v roce 1887.¹⁰ Pomahač parafrázuje jeho slova takto: „Správa leží mimo vlastní sféru politiky. Správní otázky nejsou otázkami politickými. I když politika stanoví úkoly pro správu, nemělo by se jí dovolit, aby manipulovala s jejím výkonem (...). Ve veřejné správě jde o detailní a systematický výkon veřejného práva. Každá jednotlivá aplikace obecného práva je aktem správy. Vyměřování a výběr daní, nebo oběšení trestance, doprava a roznáška pošty, vybavování armády a loďstva a nábor branců atd. jsou akty správy; ale obecné právo, kterým se tyto věci řídí, je stejně zjevně mimo správu a nad ní. Ani všeobecné záměry vlády nejsou administrativou, provádění těchto plánů však ano.“¹¹ Je však nutno podotknout, že případné chybné řízení PO nelze přisuzovat jen zastupitelstvu územních samosprávných celků. Nekoncepčních postupů se mohou dopouštět i úředníci komunikující s organizacemi za zřizovatele, i samotní pracovníci těchto organizací. Navíc, veřejná správa musí být do jisté míry politizována, neboť to vyplývá z povahy věci. Důležité je najít únosnou míru politizace. Je poměrně obtížné odlišit přesně otázky správní a politické i z toho důvodu, že jedno bez druhého se neobejde.

1. ZÁKLADNÍ INFORMACE

PO jsou specifikem České a Slovenské republiky.¹² Nejstarší z nich byly založeny již v 50. letech 20. století a dosud fungují. V zemích západní Evropy se s touto právní formou nesetkáme. Obdobný institut, který lze v určitých základních prvcích připodobnit české podobě PO nacházíme v právních rádech německy mluvících států nebo také ve Francii. Hovoříme však spíše o určitých veřejných institucích, u kterých je patrná vazba na financování ze strany státu a nejde o institut totožný s příspěvkovými organizacemi. Zde zabezpečení veřejných služeb zajišťují *les établissements publique* – veřejné instituce či ústavy (Francie), *Öffentliche Betriebe* – veřejné podniky (Spolková republika Německo), *Anstalt des öffentlichen Rechts* – veřejnoprávní instituce (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 a obecně prospěšné společnosti.¹³

¹⁰ WILSON, W. *The study of Administration. Political Science Quarterly*. 1887, Vol. 2, June, (online), dostupné z: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf.

¹¹ POMAHÁČ, R. – VAAS, L. – POTŮČEK, M. – JENEI, G. – HOÓS, J. Kapitola 6, Veřejná správa a řízení ve veřejné správě. In: M. Potůček a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 134. (Citováno podle ROSENBLOOM, D. H. – GOLDMAN, D. B. *Public Administration – understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill, 1993, 573 s.). Uvedeno taktéž v PESTRITTO, R. J. *Woodrow Wilson and the Roots of Modern Liberalism*. Rowman & Littlefield Publishers, 2005, s. 226.

¹² LOVĚTÍNSKÝ, V. – MYLKOVÁ, P. Fungování příspěvkových organizací České republiky a vybraných zemích Evropy. *Parlamentní institut*, (online). 2011, duben, dostupné z: http://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2014/01/prispevkove_organizace_v_CR_a_EU.pdf.

¹³ *Ibidem*.

Současná česká legislativa je, ve srovnání se slovenskou legislativou, k PO velmi příznivá. Slovenský zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a o zmene a doplnení niektorých zákonov uvádí v § 21 ost. 2 následující: „PO je právnická osoba státu, obce a vyššího územního celku, ve které je méně než 50 % výrobních nákladů pokryto tržbami a která je na státní rozpočet, rozpočet obce anebo na rozpočet vyššího územního celku zapojená příspěvkem. Platí pro ni finanční vztahy určené zřizovatelem v rámci jeho rozpočtu.“¹⁴ To v důsledku znamená, že pokud je u slovenské PO pokryto více jak 50 % nákladů tržbami, je třeba změnit právní formu a převést PO na obchodní společnost. Pokud by tato právní úprava platila v České republice, znamenalo by to výrazné problémy pro ty PO, které efektivně hospodaří pomocí rozvoje své doplňkové činnosti.

Celkový počet PO v České republice lze obtížně zjistit, neboť i když mají povinnost být uvedeny v obchodním rejstříku,¹⁵ ne všechny jsou v něm uvedeny. Většina zřizovatelů uvádí informace o jimi zřizovaných PO na svých webových stránkách. Údaje o počtu PO poskytuje také Registr ekonomických subjektů Českého statistického úřadu (ČSÚ), který k 30. 11. 2013 uvádí 10 627 PO, z toho 214 státních PO a 10 411 PO zřízených kraji a obcemi. ČSÚ uvádí, že nejčastější počet zaměstnanců PO je mezi 25–49, a to u 2523 organizací. Většina organizací má do 200 zaměstnanců, větší počet zaměstnanců není obvyklý.¹⁶ Největším zřizovatelem PO je tedy územní samospráva. Pro ilustraci, Hlavní město Praha (HMP) jich zřizuje 300,¹⁷ dohromady s městskými částmi jich na území HMP působí přes 900.¹⁸ Středočeský kraj 285,¹⁹ v tomto počtu však nejsou zahrnuty PO obcí v rámci Středočeského kraje. Těch je dalších 110.²⁰ Nečastějším typem PO je škola. Podle údajů Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR je u nás zřizováno celkem 5011 předškolních zařízení, 4095 základních škol a 1347 středních škol.²¹ Jedná se celkem o 9733 předškolních zařízení, základních a středních škol, které dohromady zaměstnávají přes 120 tis. osob.²² V devadesátých letech byly školy většinou organizačními složkami, čili organizacemi bez právní subjektivity přímo napojenými na rozpočet zřizovatele.

Jak již bylo výše uvedeno, i státní správa zřizuje PO, kterých je celkem 214. Např. Ministerstvo životního prostředí ČR 14 PO, které zaměstnávají přes 4 000 osob.²³ Ministerstvo

¹⁴ § 21 ost. 2 zákona o č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁵ Dle § 27 odst. 10 zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Údaje z Registru ekonomických subjektů poskytuje na vyžádání infoservis ČSÚ.

¹⁷ HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Městské organizace*, (online), dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/mestske_organizace/index.html.

¹⁸ MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Aris – prezentace údajů ÚSC*, (online), dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ar/aris/iarisusc/index.pl>.

¹⁹ STŘEDOČESKÝ KRAJ. *Tabulka počtu příspěvkových organizací*, (online), dostupné z: <http://www.kr-stredocesky.cz/NR/rdonlyres/92C31B79-754C-482B-9C5C-E33C3E3D1839/116712/Tabulkapocetuprispivekvykhorganizaci1.doc>.

²⁰ MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Aris – prezentace údajů ÚSC*, (online), dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ar/aris/iarisusc/index.pl>.

²¹ MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY ČR. *Statistická ročenka školství 2012/2013 – výkonnost ukazatele*, (online), dostupné z: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>.

²² *Ibidem*.

²³ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR. *Zřizované organizace*, (online), dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/organizace_zrizovane_mzp.

dopravy ČR zřídilo pouze dvě PO, a to Ředitelství silnic a dálnic, které zaměstnává cca 1 700 osob,²⁴ a Centrum služeb pro silniční dopravu. Ostatními podřízenými organizacemi Ministerstva dopravy ČR jsou státní podniky, organizační složky, státní organizace, vědeckovýzkumná instituce atd.²⁵ Ministerstvo kultury zřizuje 27 PO atd.²⁶

1.1 Právní úprava a činnosti zabezpečované příspěvkovými organizacemi

PO v ČR mohou mít tři typy zřizovatelů. Jsou jimi stát, kraj a obec. Fungování PO v ČR je upraveno širokým spektrem právních předpisů.²⁷ Činnosti zabezpečované příspěvkovými organizacemi jsou velmi pestré a nelze je všechny vyjmenovat. Obecně lze říci, že PO jsou zřízeny za účelem plnění veřejně prospěšných činností. Ty by měly naplňovat veřejný zájem. Bohužel, při definování pojmu veřejný zájem se můžeme opřít jen o rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 14. října 1998 (Pl. ÚS 6/98), kde se uvádí, „že podle judikatury českých obecných soudů je obstarávání věcí veřejného zájmu činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věcí obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb, pokud se jedná o záležitosti obecného (veřejného) zájmu. Lze souhlasit s tím, že výklad tohoto pojmu různými soudy může vytvářet dojem, že není jednotný, protože zákon neposkytuje žádnou definici konkrétních pojmových znaků pro jeho posouzení, a rovněž lze souhlasit s tím, že zcela jednoznačný obsah tohoto pojmu v zákoně by přispěl k právní jistotě podnikatelů.“²⁸ „Na druhé straně je zřejmé, že pokus o jejich bližší definici by mohl znamenat takové pojmové omezení, jež by nepostihlo všechny myslitelné formy. Složitost života společnosti vylučuje schopnost objektivně (v zákonech) formulovaného práva postihnout svými výčty a definicemi veškerou variabilitu jeho projevů. Ústavní soud uzavírá, že proto v této souvislosti vystupuje do popředí právě úloha soudů při interpretaci tohoto pojmu a při jeho aplikaci na jednotlivé případy.“²⁹

Kromě škol je dalším širokým spektrem činnosti PO poskytování sociálních služeb. Tyto organizace jsou především zřizovány kraji. V hlavním městě Praze se např. jedná o cca 30 organizací.³⁰

²⁴ ŘEDITELSTVÍ SILNIC A DÁLNIC, P. O., *Výroční zpráva ŘSD za rok 2012*, (online), dostupné z: [http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/0/A03C254F5BB3FC41C1257C08005ABC76/\\$file/RSD_VZ_2012.pdf](http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/0/A03C254F5BB3FC41C1257C08005ABC76/$file/RSD_VZ_2012.pdf).

²⁵ MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. *Podřízené organizace*, (online), dostupné z: http://www.mdcz.cz/cs/Ministerstvo_dopravy/Podrizene_organizace.

²⁶ MINISTERSTVO KULTURY ČR. *Příspěvkové organizace*, (online), dostupné z: <http://www.mkcr.cz/ministerstvo/prispevkove-organizace/default.htm>.

²⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky; 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; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze („dále jen zákon o HMP“), ve znění pozdějších předpisů postavení; zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla MRP“). PO se řídí dalšími zákonnými normami, toto je pouze výčet základních zákonných norem.

²⁸ ÚSTAVNÍ SOUD ČR. *Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. listopadu 2012*. (Pl. ÚS 1/12), (online), dostupné z: <https://isps.cz/judikatura/Pl.US1/12>.

²⁹ KRUTÁK, T. – KRUTÁKOVÁ, L. *Komentář k zákonu o veřejných zakázkách*. Nakladatelství ANAG: Praha 2013, komentář k § 2 odst. 2 písm. d).

³⁰ HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Městské organizace*, (online), dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/mestske_organizace/index.html.

Každá obec (obcí jsou míněna i města včetně statutárních, pojmenování vychází z logiky zákonné – zákon o obcích) zajišťuje na svém území péči o veřejné prostranství, úklid a opravy komunikací, svoz odpadu, péči o pohřebiště, provoz útulků, sběrných dvorů a podobně. Podle velikosti obce buď zajišťuje tyto služby jedna organizace, nebo má obec speciální organizace pro údržbu komunikací, svoz odpadu a správu pohřebišť.

Typickou příspěvkovou krajskou organizací je, kromě středních škol a organizací poskytující sociální služby, i PO zabývající se správou a údržbou silnic. PO, a to jak krajskou či městskou, může být divadlo, muzeum, galerie, lesní správa, zdravotnické zařízení, dětský domov, správa památek atd. Státní PO jsou výzkumné ústavy, vědecká pracoviště, Národní divadlo, Národní muzeum, Ředitelství silnic a dálnic atd. Z výše uvedeného výčtu je patrné, že se jedná o významný segment českého hospodářství. Jeho problémy a fungování do velké míry ovlivňují široké spektrum veřejného života v ČR.

Zřizování, zánik, hospodaření a další informace upravuje zákon č. 250/2000 Sb. v platném znění, tzv. Malá rozpočtová pravidla (MRP).

1.2 Hospodaření

Z pohledu zaměření tohoto článku je dobré zmínit způsob hospodaření PO. „PO je zřízena za účelem plnění veřejné služby, tzn. to je činnost hlavní.“³¹ Hlavním ekonomickým znakem veřejné služby je, že tato činnost není zisková a musí být zřizovatelem dotována. V České republice funguje následující systém – zřizovatel ze svého rozpočtu ročně uvolňuje částku pokrývající tzv. běžné (provozní) výdaje organizace, které zahrnují i prostředky na mzdové výdaje zaměstnanců. V případě, že je třeba investovat do majetku, který PO spravuje či jej má svěřen, rozhodne zřizovatel o přidělení účelové dotace na konkrétní investiční činnost.

V praxi za zřizovatele s příspěvkovou organizací komunikuje odpovědný pracovník úřadu, který má problematiku PO ve své pracovní náplni. Měl by velmi dobře znát fungování organizace, zprostředkovat komunikaci mezi politickou reprezentací a příspěvkovou organizací, spolupracovat při tvorbě jejího rozpočtu atd.

1.3 Hlavní a vedlejší činnost

Další oblastí velmi důležitou pro pochopení fungování PO je rozdělení činností na hlavní a vedlejší. „Hlavní činnost je veřejná služba, za jejímž účelem byla PO zřízena. Vedlejší činnost je činnost obdobného zaměření jako činnost hlavní, ale jejím poskytováním může PO získat příjem.“³² Vedlejší činnost je vhodná pro to, aby organizace mohla lépe využívat všechny své hospodářské možnosti a odbornost svých zaměstnanců, přičemž tato činnost nesmí narušovat plnění hlavních účelů organizace a sleduje se odděleně. Příjem z vedlejší (doplňkové) činnosti kryje ztrátu hospodaření z hlavní činnosti a snižuje tak finanční zatížení zřizovatele, který poskytne příspěvek na činnost

³¹ MOCKOVČIAKOVÁ, A. Právo. In: A. Mockovčiaková – D. Prokūpková – Z. Morávek. *Příspěvkové organizace 2012–2013*. Meritum segment 2012: Praha, 2012, 326 s., § 1335.

³² *Ibidem*, § 1490–1495.

PO snížený o zisk z vedlejší činnosti. V některých případech se může stát, že vedlejší činnost začne převažovat nad činností hlavní, což je situace, ke které by správně nemělo dojít. Dokonce může nastat i situace, kdy PO produkuje zisk. V takovém případě jej odvede do rozpočtu zřizovatele. Tato situace však není příliš častým jevem. Ve většině případů je výnos z doplňkové činnosti schopen snížit dotaci zřizovatele cca o třetinu. Podstatnou výhodou je fakt, že dotace, jako taková, je osvobozena od DPH.³³

1.4 Majetek

Nespornou výhodou PO je to, že majetek zřizovatele, o který obvykle pečují, je jim svěřen a v případě zániku PO majetek stále zůstává zřizovateli. Hypoteticky, v případě vložení majetku do obchodní společnosti a v případě jejího konkurzu by zakladatel mohl o majetek přijít. Výčet svěřeného majetku je uveden ve zřizovací listině. Institut svěřeni nevyžaduje, kromě uvedení ve zřizovací listině, jiný právní akt. Vedou se spory o to, zda majetek, který používá PO pro výkon své činnosti (vozidla, nábytek, kancelářské vybavení) je také majetkem zřizovatele nikoli majetkem PO. Především majetek, který si organizace pořídí z vedlejší činnosti, by teoreticky měl být jejím majetkem a nikoli majetkem zřizovatele. MRP však pořízení majetku z vedlejší činnosti výslovně neřeší. Novelou MRP provedenou zákonem č. 477/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů nemůže PO nabýt žádný majetek bez předchozího písemného souhlasu svého zřizovatele.³⁴ Mockovčiaková dokonce dovozuje, že za generální souhlas k pořízení krátkodobého majetku lze považovat rozhodnutí zastupitelstva o zřízení PO, schválení zřizovací listiny a každoroční schvalování rozpočtu. Přesto, že v této otázce nepanuje jednotný názor, stále platí, že při zrušení PO se veškerý majetek, se kterým disponovala, vrací zřizovateli.³⁵

Majetek svěřený příspěvkovým organizacím může být velmi rozsáhlý, jako je tomu například u Technické správy komunikací hl. m. Prahy (TSK), která má svěřen majetek v celkové hodnotě přesahující 112 mil. Kč³⁶ a v majetkové správě veškeré komunikace v majetku města nesvěřené městským částem, všechny mosty, podchody, schodiště, některá parkoviště i autobusová nádraží. Jedná se o majetek v objemu cca 70 miliard Kč.³⁷ Ve výroční zprávě ŘSD je uvedena výše spravovaného dlouhodobého hmotného majetku v hodnotě 465 724 768 110 Kč.³⁸ Na rozdíl od Technické správy komunikací a ŘSD například ROPID, jehož úkolem je zajistit koordinaci Pražské integrované dopravy na území HMP a části Středočeského kraje nemá, kromě kancelářského vybavení a vozidel, žádný svěřený majetek.³⁹ To však neznamená, že jeho role je méně důležitá.

³³ § 18 odst. 4 písm. a) b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ § 27 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ MOCKOVČIAKOVÁ, A. Právo, § 1510–1525.

³⁶ Technická správa komunikací hl. m. Prahy, p. o., *Zřizovací listina* (online), dostupné z: <http://www.tsk-praha.cz/wps/wcm/connect/fcc59200438ac237b662fea6e0f2a236/zrizovaciclistinaTSK.pdf?MOD=AJPERES>.

³⁷ Smlouva o správě majetku uzavřená mezi HMP a TSK hl. m. Prahy, nedílná součást zřizovací listiny, neveřejný dokument.

³⁸ ŘEDITELSTVÍ SILNIC A DÁLNIC, p. o. *Výroční zpráva ŘSD za rok 2012*, (online), dostupné z: [http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/0/A03C254F5BB3FC41C1257C08005ABC76/\\$file/RSD_VZ_2012.pdf](http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/0/A03C254F5BB3FC41C1257C08005ABC76/$file/RSD_VZ_2012.pdf).

³⁹ ROPID, p. o. *Zřizovací listina*. Dokument není online přístupný.

2. ZAJIŠTĚNÍ SLUŽEB VEŘEJNÉHO SEKTORU: PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE VS. OUTSOURCING

2.1 Zajištění služeb ve veřejném sektoru

Zřizovatelé přistupují k zabezpečení veřejných služeb rozdílně. Některé obce mají zřízeny PO, jiné zakládají obchodní společnosti, do kterých může vstoupit i cizí kapitál, další obce žádné společnosti pro výkon této služby nemají a vše řeší zadáváním veřejných zakázek. Podle výsledků výzkumu uveřejněného ve slovenském *Ekonomickém časopise*,⁴⁰ bylo v roce 2004 v ČR i SR využíváno všech možností, které jsou v tomto článku popisovány. Autoři výzkumu dovozovali, že zajištění veřejných služeb vlastními zaměstnanci územních samosprávných celků bylo zaznamenáno jen u malých obcí. S tímto tvrzením však nelze souhlasit, neboť tímto způsobem zajišťují služby i leckterá města s počtem obyvatel přesahujícím 5 tisíc.⁴¹ Města takové velikosti nemůžeme dost dobře považovat za malé obce. Dle zákona č. 28/2000 Sb., o obcích, § 3, odst. 1 je uvedeno: „Obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.“ Z dikce zákona lze dovodit, že městem se nazývá obec, jejíž počet obyvatel je natolik velký, že to již vyžaduje vyzdvižení významu velikosti a to označením výrazem „město“. Autoři výzkumu malé obce nikterak nedefinovali. V konfrontaci s uveřejněným výzkumem v *Ekonomickém časopise* je nutné říci, že spektrum zajištění veřejných služeb je široké a nemůžeme podle velikosti obce konstatovat, jak daná obec služby zajišťuje.⁴² Územní samosprávné celky využívají kombinaci všech zmiňovaných forem zajištění veřejných služeb bez ohledu na svoji velikost.

Územní samosprávné celky nebyly, dle autorů zmiňovaného článku, ochotny poskytovat informace o výběrových řízeních realizovaných za účelem zajištění veřejných služeb přesto, že jim tuto povinnost ukládaly v době provádění výzkumu v případě obou zemí zákony.⁴³ Nutno dodat, že v době realizace výzkumu v roce 2004 zdaleka neplatila tak striktní pravidla ohledně zveřejňování veřejných zakázek jako nyní, která byla mj. zpřísněna např. po novele zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, č. 55/2012 Sb. platné od 1. dubna 2012. V České republice se poskytování informací díky zpřísnění legislativy výrazně zlepšilo, PO i územní samosprávné celky o realizovaných výběrových řízeních informují na určených webech a zároveň na svých webových stránkách, zveřejňují seznamy uzavřených smluv a jejich texty poskytují k nahlédnutí.⁴⁴

⁴⁰ NEMEC, J. – OCHRANA, F. – ŠUMPÍKOVÁ, M. Czech and Slovak Lessons for Public Administration Performance Evaluation, Management and Finance. *Ekonomický časopis*. 2008, 56, č. 4, s. 353–369.

⁴¹ Např. město Zruč nad Sázavou zajišťuje činnost knihovny, pečovatelské služby a komunálních služeb prostřednictvím zaměstnanců městského úřadu a nemá pro tyto činnosti zřízenou samostatnou organizaci.

⁴² HMP má pro zajištění veřejných služeb zřízeny především PO nebo a. s., Město Česká Lípa nemá žádnou zřízenou organizaci pro zajištění komunálních služeb, vše řeší dodavatelsky. Město Jičín má pro zajištění komunálních služeb zřízenou příspěvkovou organizaci Technické služby města Jičína. Město Zábřeh na Moravě založilo pro zajištění komunálních služeb společnost s ručením omezeným.

⁴³ Zákon č. 106/1999 Sb., o poskytování informací a zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobodě informací). Dále § 146 a 147a zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁴⁴ Tuto skutečnost prověřovala autorka při realizaci personálních a organizačních auditů. Např. HMP, Moravskoslezský kraj, Česká Lípa, Třebíč, Zruč nad Sázavou, Hořovice atd. Uveřejnění výběrových řízení je povinností vyplývající ze zákona, viz výše; seznam smluv či texty smluv na webových stránkách územně samosprávné celky obvykle nezveřejňují, nicméně na požádání je možno do smluv nahlédnout, viz přístup města Hustopeče a HMP.

2.1.1 Výhoda PO oproti obchodním společnostem

PO mimo jiné charakterizuje veřejnoprávní způsob zřízení a plnění úkolů veřejné správy, či úkolů ve veřejném zájmu.⁴⁵ Činnosti tedy vykonává na základě zřizovací listiny s tím, že zřizovatel jí každoročně poskytne dotaci na krytí nákladů spojených s hlavní činností, jak bylo uvedeno výše. Zadání činností PO tedy nespadá pod dikci zákona o veřejných zakázkách. Zřizovatel může u již existujících PO upravovat rozsah a předmět jejich činností bez rizika porušení pravidel *de minimis*.⁴⁶

Na rozdíl od PO obchodní společnosti, byť jsou 100% vlastněny veřejnoprávním subjektem (stát, kraj, obec), jsou považovány za soukromoprávní subjekty. Tato skutečnost výrazně ovlivňuje způsob financování obchodních společností zřizovaných veřejnou správou. Pokud chce zakladatel, kterým je veřejný subjekt, aby pro něho obchodní společnost, kterou založil, poskytovala určitý druh služeb, nemůže jí poskytnout dotaci jako příspěvkové organizaci. Musí s ní uzavřít smlouvu a úhrada proběhne na základě fakturace. Navíc, pokud by do této obchodní společnosti vstoupil cizí subjekt, výrazně se tak omezuje možnost tzv. in-house kontraktu dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Další podmínkou pro přímé přidělení zakázky je téměř 100% výkon činnosti pro zakladatele. Podle § 18 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů platí, že: „Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky, jestliže jejich předmětem je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva v určité osobě, zejména pokud disponuje sám veškerými hlasovacími právy plynoucími z účasti v takové osobě, nebo pokud taková osoba má právo hospodařit s majetkem veřejného zadavatele, nemá vlastní majetek a výlučně veřejný zadavatel vykonává kontrolu nad hospodařením takové osoby“.⁴⁷ Z dikce zákona vyplývá neurčitá definice „podstatné činnosti“. Je to 50 %, 80 % nebo 95 %? Právní výklady se blíží spíše k hranici 95 %. Jak uvádí Jurčík v komentáři k zákonu o veřejných zakázkách: „Nepostačuje pouhý nadpoloviční podíl činnosti a neuplatní se zde ani pravidlo 80% podílu činností (přestože jej zmiňuje důvodová zpráva), neboť analogické použití výjimky upravené pro sektorové zadavatele judikatura ESD nepřipouští.“⁴⁸ Pro uplatnění výjimky nelze stanovit konkrétní jednoduché pravidlo, tzn. přesné procento z obratu dodavatele... Splnění této podmínky bude vždy posuzováno případ od případu.⁴⁹ Navíc, další problematickou otázkou je to, že zákon požaduje, aby daná právnická osoba neměla žádný majetek. Toto splňuje PO, státní podnik, státní organizace. U obchodní společnosti se vlastnictví majetku předpokládá.

⁴⁵ BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva – veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde Praha, 2006, s. 35–36.

⁴⁶ *De minimis* představuje takovou podporu, která nesmí spolu s ostatními podporami *de minimis* poskytnutými jednomu příjemci za dobu předchozích tří let přesáhnout výši odpovídající částce 200 000 EUR. Tento finanční strop platí bez ohledu na formu či účel podpory *de minimis* poskytnuté v předchozím tříletém období. Poskytování podpory *de minimis* se řídí Nařízením Komise č. 1998/2006 ze dne 15. 12. 2006, o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis*.

⁴⁷ § 18 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Viz CARBOTERMO a CONSORZIO ALISEI, rozsudek ze dne 11. 5. 2006 – věc C-340/04 rozsudek soudního dvora, (online), dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0340:CS:PDF>

⁴⁹ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 182.

Podstatnou výhodou příspěvkových organizací z pohledu zřizovatele oproti obchodním společnostem územních samosprávných celků je možnost jejich kontroly. Janeček k tomuto problému uvádí: „Zatímco v případě příspěvkových organizací byly vazby těsné a především možnosti kontroly a ovlivňování chodu pružné a účinné, v případě obchodních společností tomu tak již zdaleka není. Podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. l) zákona o krajích patří rozhodování o založení a rušení právnických osob, schvalování jejich zakladatelských listin, společenských smluv, základacích smluv a stanov, jakož i rozhodování o účasti v již založených právnických osobách do vyhrazené působnosti zastupitelstva kraje. Poněkud paradoxně pak zákon o krajích v § 59 odst. 1 písm. j) dále stanoví, že radě kraje je vyhrazeno rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti. V důsledku takto koncipované právní úpravy pak může docházet k tomu, že chod obchodních společností kraje se po jejich založení může do značné míry vymknout kontrole zastupitelstva, které jediné z orgánů kraje disponuje přímou demokratickou legitimací.“⁵⁰ Na problematiku menšího kontrolního vlivu veřejného subjektu na jím založené obchodní společnosti upozorňuje i výše zmíněný rozsudek Carbotermo.⁵¹

2.1.2 Komunální služby – jednoznačný recept neexistuje

Například u zabezpečení komunálních služeb je sporné doporučovat PO jako nejvhodnější formu zajištění služeb a to především z důvodu nutnosti nákupu drahé techniky a vybudování adekvátního zázemí. Pokud má PO zázemí vybudováno již delší dobu a je schopna obnovovat techniku díky příjmům z vedlejší činnosti, je tato forma zabezpečení služeb pro zřizovatele výhodná. Ovšem v případě, že PO ani zázemím ani technikou nedisponuje, je ekonomicky výhodnější nakoupit ty služby, jejichž zabezpečení se bez techniky a zázemí neobejde. Například svoz odpadu či svoz plastů bez vozidel, která umožňují kompresi odpadu, je vysoce neefektivní, neboť účinným stlačením lze objem odpadu výrazně snížit a zefektivnit tak celý proces. PO může však zabezpečit činnosti týkající se například ručního úklidu chodníků, drobné opravy na chodnících, schodištích a jiných příslušenstvích. Na tyto činnosti může využít i osoby, kterých se týká tzv. veřejná služba, i když v současné době po rozhodnutí Ústavního soudu ČR, bohužel, institut veřejné služby přestal téměř fungovat,⁵² či nabídnout zaměstnání nezaměstnaným s nízkou kvalifikací. Město pak plní nejen svou úlohu v oblasti péče o veřejné prostranství, ale i roli sociální, kdy snižuje počet osob bez zaměstnání. Tento způsob řešení používají např. Technické služby Jičín, Technické služby Příbram, Městská správa bytového a nebytového fondu Hořovice, Technické služby Hořice a další PO.

⁵⁰ JANEČEK, J. Několik poznámek k právní úpravě hospodaření celků územní samosprávy. In: *Sborník z konference Dny práva 2008 – Days of Law 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.

⁵¹ V rozsudku se uvádí: „Okolnost, že zadavatel vlastní, sám nebo s jinými veřejnými orgány, veškerý kapitál společnosti, které byla zakázka zadána, naznačuje, nikoliv však rozhodujícím způsobem, že tento zadavatel vykonává nad touto společností kontrolu obdobnou kontrole, kterou vykonává nad vlastními organizačními složkami.“ Dále viz CARBOTERMO a CONSORZIO ALISEI, rozsudek ze dne 11. 5. 2006 – věc C-340/04 Rozsudek soudního dvora, (online), dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0340:CS:PDF>

⁵² Nálezem ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 zrušil Ústavní soud povinnost osob, jež jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání po dobu delší než dva měsíce, vykonávat bez nároku na odměnu tzv. veřejnou službu. ÚSTAVNÍ SOUD ČR. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. listopadu 2012. (Pl. ÚS 1/12), (online), dostupné z: <https://isps.cz/judikatura/Pl.US1/12>.

Obdobně lze uvažovat v oblasti péče o zeleň, kde opět platí, že činnosti typu sečení trávy lze svěřit i nekvalifikovaným zaměstnancům, kdežto činnosti typu péče o zeleň zařazenou do tzv. 1. intenzitní třídy údržby je lepší svěřit odborníkům. Opět se tak nabízí obdobný model jako v oblasti úklidu veřejných prostranství, kdy pracovní skupiny tvořené osobami z tzv. veřejné služby či zaměstnanci PO s nízkou kvalifikací neustále udržují travní plochy pravidelným kosením a odborná dodavatelská firma pečuje o stromy, keře a květinové záhony.

2.2 Outsourcing

Outsourcing je další možnost, jak zajistit buď veřejné služby nebo podpůrné činnosti, které PO či zřizovatel potřebuje. Je potřeba odlišit outsourcing od nákupu služeb. Základní charakteristikou je to, že outsourcing je označení pro systém, kdy nejprve zabezpečuje činnosti např. veřejný subjekt, a následně se rozhodne, že již tyto činnosti zabezpečovat nebude, ale vypíše výběrové řízení na dodavatele, který je bude zabezpečovat za něj. „Při outsourcingu se tedy jedná o přemístění (převedení, vytěsnění) jedné nebo více aktivit, které doposud aktivně realizovala výhradně ve vlastní režii, na externí organizaci, od které výsledky těchto aktivit nakupuje“.⁵³ Součástí outsourcingu je i převod zaměstnanců na dodavatelskou firmu. Nejjednodušší je ukončit se zaměstnanci poměr a druhý den uzavřít se zaměstnanci pracovní smlouvy u dodavatele.

Předmětem outsourcingu je např. oblast informačních technologií. Outsourcing se postupně začal rozšiřovat i do dalších oblastí, jako jsou například úklidové činnosti či správa majetku. V současné době však lze spatřovat odklon od outsourcingu. Například město Třebíč outsourcovalo činnosti IT, ale po špatných zkušenostech provedlo tzv. reoutsourcing a služby zajišťuje opět vlastními zaměstnanci.

U outsourcingu je velmi důležité nastavit kontrolu dodavatelských služeb. To znamená, že pro kontakt a kontrolu outsourcéra musí být vyčleněn konkrétní zaměstnanec či skupina zaměstnanců. U outsourcéra se předpokládá, že jakožto podnikatelský subjekt bude chtít logicky realizovat zisk. To zvyšuje cenu outsourcingu oproti zabezpečení služeb vlastními silami.

Dalším problémem je, že outsourcing bývá většinou uzavřen na delší dobu, např. dobu 8 let, aby mohlo dojít k návratnosti investic outsourcérem do outsourcingu vložených. Tím se však zadavatel zavazuje, že po tuto dobu bude outsourcérovi za danou službu platit a to v rozsahu stanoveném smlouvou. V případě nevýhodně uzavřené smlouvy tak zvýšené náklady vyplývající ze smlouvy uzavřené předchozími zastupitelstvy budou platit i jejich nástupci, pokud se jim nepodaří smlouvu vypovědět či upravit.

Obecně lze říci, že nákup služeb či outsourcing je vhodný pro činnosti, které nejsou pravidelné nebo jsou natolik unikátní, že jejich zabezpečení je podmíněno vlastním speciálním technologií nebo know-how. Pokud se jedná o zabezpečení rutinních činností, je lepší, když si organizace zabezpečí tyto činnosti vlastními silami. To neplatí jen pro PO, ale pro celou veřejnou správu. Z publikovaných případů i z auditních nálezů zjištěných autorkou při své činnosti vyplývá, že je velký problém nastavit smluvní vztah tak, aby byl pro zadavatele výhodný a aby mu zajistil lepší efektivitu a ekonomickou výhod-

⁵³ DVOŘÁČEK, J. – TYLL, L. *Outsourcing a offshoring podnikatelských činností*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 2–3.

nost. Veřejná správa má také problémy s řízením outsourcéra či dodavatele.⁵⁴ Dalším zásadním problémem outsourcingu je zákon o veřejných zakázkách, který obzvláště po novele z dubna 2012 přináší nové problémy a administrativní komplikace (viz dále).

3. PROBLÉMY PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ

3.1 Politické zásahy do činnosti PO

Vzhledem k tomu, že PO územních samosprávných celků jsou zřizovány zastupitelstvy, může chybné rozhodnutí volených zástupců negativně zasáhnout do jejich činnosti. PO, jako nástroj samosprávy, z logiky věci plní politické úkoly svého zřizovatele. Zřizovatel musí pochopit rozdíl mezi fungováním soukromých firem, které jsou zřízeny za účelem tvorby zisku a příspěvkových organizací, jejichž účelem je plnění veřejně prospěšných činností. Jsou veřejnoprávním subjektem a jako takové podléhají veřejné kontrole, což by, v případě aktivního přístupu ze strany občanské společnosti, mohlo znamenat, že pokud jejich činnost nebude v souladu s veřejným zájmem, občané na takovou skutečnost upozorní, a situace bude řešena.

Územní samosprávné celky mají velmi komplikovaná pravidla týkající se např. oblasti veřejných zakázek, která jdou daleko za rámec zákona o zadávání veřejných zakázek i zákonů o obcích, krajích a hl. m. Praze. V pravidlech HMP je uvedeno, že u zakázek malého rozsahu „zpracuje zadavatel před zahájením zadávacího řízení záměr realizovat veřejnou zakázku. Zadavatel předloží záměr ke schválení Radě HMP. Schválení záměru Radou HMP je podmínkou pro zahájení zadávacího řízení.“⁵⁵ To znamená, že jakákoli zakázka i třeba za 100 tis. Kč musí být schválena Radou HMP. Magistrát HMP realizuje ročně stovky zakázek malého rozsahu. Pokud Rada HMP bude rozhodovat o všech, dojde postupně k zastavení činnosti magistrátu. Tato pravidla výrazně navyšují administrativu, což značně omezuje efektivitu vykonávaných služeb. Jak uvádí Grochová s Otáhaem, korupce vyplývá z komplikovaných pravidel a je tedy příznakem špatně zavedeného a vynuceného formálního prostředí, o čemž svědčí i empirické výzkumy.⁵⁶ Shrnuto, místo předání kompetencí úředníkům a kvalitně realizované následné kontrole dáváme přednost zdlouhavému politickému rozhodování, které nemusí být vždy vedeno veřejným zájmem. V článku Campose, Dimové a Saleha z roku 2010 je dokonce konstatováno, že korupce v zemích střední a východní Evropy je persvazivní, vše prostupující a její negativní efekt nemůže být eliminován.⁵⁷ Toto tvrzení se jeví jako velmi razantní, nemůžeme říci, že většina rozhodnutí samospráv jsou vedena korupční snahou. Je řada územních samosprávných celků, které hospodaří velmi efektivně.⁵⁸

⁵⁴ Např. smlouvy uzavřené Ministerstvem dopravy v souvislosti s informačním systémem registru vozidel, smlouvy Ministerstva práce a sociálních věcí týkající se informačního systému určeném pro výplaty sociálních dávek, projekt outsourcingu realizovaný městem Třebíč, projekty outsourcingu HMP v Dopravním podniku HMP, a. s. atd.

⁵⁵ HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Pravidla pro zadávání veřejných zakázek HMP*, (online), dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/verejne_zakazky/praha_ma_nova_pravidla_pro_zadavani.html.

⁵⁶ GROCHOVÁ, L. – OTÁHAL, T. How Does Corruption in Central and Eastern Europe Hurt Economic Growth? Granger Test of Causality. *Ekonomický časopis*. 2013, 61, č. 6, s. 563–577.

⁵⁷ CAMPOS, N. F. – DIMOVA, R. – SALEH, A. Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth. *IZA Discussion Papers*. 2010, No. 5334.

Dalším problémem zastupitelstev územních samosprávných celků je nedostatek jejich vzdělání v oblasti veřejné správy, zákona o obcích, zákona o veřejných zakázkách, zákoníku práce atd. Zastupitelé nemají povinnost pravidelného vzdělávání jako úředníci územních samosprávných celků.⁵⁹ Absence politiků ve vzdělání v oblasti veřejné správy může způsobit, že jejich rozhodnutí jsou činěna na základě neznalosti. Zatím však povinnost volených zástupců absolvovat vzdělání v oblasti veřejné správy nebyla dostatečně diskutována. Volení zástupci odmítají své postupy s úředníky konzultovat v domněnku, že sami nejlépe vědí, jak se daná věc má dělat a operují zkušenostmi např. ze soukromé sféry. Jak uvádí Geert Bouckaert, politici se často snaží znevážit úředníky, což následně vede k poklesu důvěry v samotné politiky. Dále konstatuje, že i v USA a Velké Británii je větší důvěra v úředníky než v politiky.⁶⁰ Tato situace má paralelu i ve vnímání úředníků a politiků v České republice, nicméně jak politici, tak úředníci se dlouhodobě netěší dobré pověsti. Veřejnost však začíná vnímat, že část politiků používá dlouhodobě úředníky jako štít, za který se schovává a přenáší na ně svou odpovědnost.⁶¹

Jako příklad nevědomosti volených zástupců lze uvést následující příklad. Zastupitelé v některých případech například nevědí, že město nepokrývá 100 % nákladů na běžné výdaje PO. Domnívají se, že finanční prostředky vložené do PO neodpovídají efektu, který z jejich činnosti plyne, aniž by se tento jejich názor opíral o bližší znalosti. Níže je uveden příklad z města Hořovice, který demonstruje výši příspěvku zřizovatele na činnost jeho PO.

Z přehledu je patrné, že organizace jsou schopné pokrývat část nákladů na svou činnost z různých zdrojů. U školských zařízení jsou náklady na platy zaměstnanců kryty ze státního rozpočtu. Financování sociálních služeb (Domov Na Výsluní) je vícezdrojové. Kulturní centrum a správa bytového a nebytového fondu má příjem z pronájmu prostor, z výběru vstupného na kulturní akce, z plateb za služby, které poskytuje jak městu, tak občanům.

Je vhodné změny v PO realizovat na základě hlubší analýzy a nikoli na základě momentálního rozhodnutí zastupitelstva. Na příkladu města Hořovice lze demonstrovat správný postup zastupitelstva, které si nechalo podrobnou analýzu zpracovat a pro svá rozhodnutí má nyní podklad, který mapuje ekonomické výsledky i činnost jednotlivých organizací. V České republice se za vlády „rozpočtové odpovědnosti“ Petra Nečase často snižovaly náklady veřejné správy prostřednictvím plošných škrtů, ke kterým se přistupovalo mj. z toho důvodu, že mají rychlé výsledky a nevyžadují žádnou analýzu. Došlo tak k situacím, kdy byly zrušeny potřebné odborné profese, které se dosud nepodařilo nahradit.⁶² Takový postup kritizuje např. Goodsell, když říká, že snížení výdajů musí

⁵⁸ Autorka hovoří ze své zkušenosti jako auditora působícího 9 let v oblasti veřejné správy se zaměřením na územní samosprávné celky. Jako příklad dobré praxe lze uvést již zmiňované město Zruč nad Sázavou, město Česká Lípa, město Třebíč a řadu jiných.

⁵⁹ §§ 19, 10 a 21 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ BOUCKAERT, G. Public Sector Reform in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur*. 2009, Vol. 10, s. 94–104, (online), dostupné z: <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/23>.

⁶¹ Viz důvod k odvolání ředitele Magistrátu HMP Martina Trnky primátorem Hudečkem, který konstatoval, že ředitel podepsal nevýhodnou smlouvu. Argument, že podpis smlouvy uložila řediteli Rada HMP, nebyl brán v potaz. Dalším příkladem je kauza Opencard, kdy jsou stíháni úředníci, kteří podepisovali smlouvy schválené Radou HMP.

Příspěvková organizace	počet zaměstnanců 2011	výše příspěvku města 2011 v tis. Kč	celkové náklady 2011 v tis. Kč	podíl města na celkovém financování	Osobní náklady v tis. Kč
1. základní škola	42,45	8 169	21 947	37,22%	11 956
2. základní škola	25,00	2 353	10 548	22,31%	6 863
Městská mateřská škola	29,50	1 900	11 316	16,79%	7 864
Centrum volného času Domeček	9,00	240	8 134	2,95%	4 628
Městské kulturní centrum	7,00	4 990	6 358	78,48%	2 869
Městská správa bytového a nebytového fondu	6,00	4 376	10 227	42,79%	1 516
DP a DPS Na Výsluní	49,56	1 250	25 847	4,84%	15 737
Celkem	168,51	23 278	94 377	24,66%	51 433

Hrazeno z jiných zdrojů než je rozpočet města

Tabulka: Přehled podílu financování města Hořovice na celkových nákladech PO.
Zdroj: Na základě informací PO města Hořovice sestavila autorka.

provázet minimální škody. Dále uvádí, že nelze u všech organizací použít stejné procento snižování výdajů, a že je potřeba postupovat selektivně.⁶³

Dalším problémem je relativně krátké volební období, které nereflektuje sedmileté plánovací období EU. Veřejná správa je významným příjemcem dotací z fondů Evropské unie (EU). Je tedy na zvážení, zda by se minimálně volby do zastupitelstev obcí mohly konat např. rok před zahájením plánovacího období EU a strategie, které územní samospráva tvoří, by tak byly navázány na možnosti získání finančních prostředků z fondů EU v dalším plánovacím období. Výrazně by se tak omezila situace, kdy územní samospráva v jednom volebním období vytvoří strategický plán, naváže na něj investiční akce včetně možností jejich financování z fondů EU, připraví projekty a začne je realizovat a po nových volbách nová samospráva tyto projekty zastaví, neboť nejsou v souladu s jejich politikou. Důsledkem jsou zmařené finanční prostředky za projektové dokumentace a hrozba vracení již přijatých dotací z důvodu nedokončení zahájených projektů. Čtyřleté volební období je příliš krátká doba na to, aby na zastupitele dolehla odpovědnost za jejich rozhodnutí. Ve Spolkové republice Německo je obvyklá délka volebního období pro obecní radu 5 let, ale například Bavorsko volí obecní radu na období 6 let.⁶⁴

⁶² Např. na Správě železniční a dopravní cesty, s. o., došlo ke zrušení pracovních míst v oblasti sdělovací techniky. Tato náročná odbornost není v současné době dostatečně vyučována na vysokých školách, odborníci na tuto oblast nejsou na trhu práce dostupní. Absence odborníků na sdělovací techniku přímo ohrožuje modernizaci železniční infrastruktury.

⁶³ GOODSSELL, CH. T. Public Administration as Its Own Steward in Times of Partisan Deadlock and Fiscal Stress, Virginia Tech. *Public Administration Review*. 2012, Vol. 73, Iss. 1, s. 10–11. The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.12023. (online), dostupné z: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12023/pdf>.

⁶⁴ BALÍK, S. Obecní volby v Německu. Zastupitelská demokracie na komunální úrovni. *Politologický časopis*. 2012, č. 2, (online), dostupné z: <http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2002/2/2002-2-3-Bal%C2%B0k-Obecn%C2%B020volby%20v%20N%C5%8Dmecku.pdf>.

3.2 Odměňování zaměstnanců

Některé PO odměňují své zaměstnance v platu a některé ve mzdě. Dle § 109 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce záleží na tom, zda finanční prostředky na mzdové náklady pocházejí plně z dotace zřizovatele či z vlastní ekonomické činnosti. PO, jejichž zaměstnanci spadají do mzdového systému, nemusí zařazovat své zaměstnance do tabulkového systému a výše jejich mzdy se blíží úrovni mezd v soukromém sektoru. Ostatní PO odměňují zaměstnance stejně jako úřady, platí zde stejný platový systém, stanovující tarifní třídy a stupně dle vzdělání a délky praxe. Právě z důvodu tohoto systému nejsou PO odměňující své zaměstnance v platu schopny odpovídajícím způsobem ohodnotit své odborníky nebo mladé zaměstnance. Přesto odborníci v PO zaměstnání jsou. Například specifické profese v Útvaru dopravního inženýrství Technické správy komunikací, odborní pracovníci Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy (oblast územního plánování) atd.

Motivace zaměstnanců může být zvýšena např. na základě jejich účasti v různých projektech. Toho využívají především školská zařízení. Vedlejší činnost, další zdroj eventuelních odměn, lze rozvíjet ve všech typech PO, její výnos však závisí na mnoha faktorech. Širokou vedlejší činnost mohou realizovat především PO pečující o veřejná prostranství či zeleň. U školských, zdravotnických a sociálních zařízení je většinou rozsah vedlejší činnosti velmi malý. Nezřídka má podobu pronájmů, z jejichž výnosu PO financuje údržbu či vybavení školy. Možnost vyšších příjmů motivuje vedení PO i zaměstnance k vyšší efektivitě jejich činnosti.

Pokud nemá PO dostatek příjmů z vedlejší činnosti a nepodaří se jí čerpat grant, ze kterého lze částečně pokrýt náklady na platy, je v oblasti odměňování zcela odkázána na dotaci od zřizovatele. Nastavení hodnocení zaměstnanců je sice účinným motivačním mechanismem, nicméně do tohoto systému je třeba také vložit finanční prostředky. Nefinanční motivací může být např. bezplatné vzdělávání zaměstnanců či příspěvek na stravné, delší dovolená, stabilita zaměstnání atd. Novelou zákoníku práce z 1. 1. 2012 je umožněno uzavírat na manažerských pozicích ve veřejné správě smluvní mzdu,⁶⁵ novela však neřeší problém řadových zaměstnanců.

Motivací zaměstnanců ve veřejné správě se zabývá mnoho odborných publikací, které se zaměřují nejen na finanční složku motivace, ale také na motivaci jednotlivců spojenou s potřebou realizovat veřejně prospěšné činnosti, tzv. *Public Service Motivation* poprvé zmíněnou Perryem a Wisem v roce 1990. Tito autoři konstatují, že motivace zaměstnanců veřejného sektoru je odlišná od motivace jejich kolegů v sektoru soukromém. Do této motivace patří právě potřeba vykonávat obecně prospěšnou činnost, silný pocit občanské zodpovědnosti, soucit a potřeba pomáhat.⁶⁶ To vysvětluje výše zmíněnou situaci, kdy

⁶⁵ § 122 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů zní: „Se zaměstnancem zařazeným do třinácté a vyšší platové třídy může zaměstnavatel sjednat plat pevnou měsíční částkou, ve které budou zohledněna všechna hlediska, podle nichž jsou stanoveny jednotlivé složky platu podle tohoto zákona, na které by jinak zaměstnanci vzniklo právo, nebo které by mu mohl zaměstnavatel poskytnout (dále jen „smluvní plat“). Vedle smluvního platu zaměstnanci nepřísluší žádné složky platu. Poskytování odměny a cílové odměny (§ 134 a 134a) není dotčeno. Smlouva o smluvním platu musí být uzavřena písemně; pro obsah smlouvy se použije přiměřeně § 136.“

⁶⁶ PERRY, J. L. – WISE, L. R. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*. 1990, 50(3), s. 367–373, (online), dostupné z: <http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/mark.wattier/Perry1990.pdf>.

jsou v příspěvkových organizacích zaměstnáni lidé, kteří jsou pro své odborné kvality ceněni v daném oboru. Nemůžeme však předpokládat, že všech 650 tisíc zaměstnanců veřejné správy bude motivováno pouze tím, že vykonávají veřejně prospěšnou činnost. Proto zřejmě nezbude nic jiného než přikročit i k finanční motivaci a dalším nástrojům, se kterými ostatně počítá i zákon o státní službě.

3.3 Zadávání veřejných zakázek

Pro všechny PO platí, že pokud chtějí nakoupit externí služby, či chtějí zadat externímu dodavateli stavbu či dodávku, spadají do režimu zákona 137/2006, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Pokud prostředky, které PO získaly, jsou z fondů EU, platí pro ně i přísná pravidla určená pro nakládání s těmito prostředky, vyznačující se vysokou mírou administrativní náročnosti, která může PO zatížit. Obzvláště finanční prostředky na tzv. měkké projekty (vzdělávání apod.) jsou sledovány velmi podrobně a administrace takových projektů je velmi náročná. O zpříšňujících pravidlech bylo hovořeno výše.

Další problém může nastat, pokud PO řeší realizaci drobných prací nákupem externích služeb. V tomto případě je vhodné vysoutěžit rámcový okruh dodavatelů, kteří splňují podmínky na kvalitní dodávku prací a s těmito subjekty pak pracovat na operativním zajištění oprav, opět případ Technické správy komunikací HMP.

V současné době nejen veřejnoprávní korporace, ale i PO zveřejňují výběrová řízení a smlouvy na svých webových stránkách a to i u tzv. zakázek malého rozsahu, které nespádají do režimu zákona o veřejných zakázkách. Tento trend je velmi pozitivní a transparentnost podporuje. Množství zadávaných zakázek je ve státní správě opravdu obrovské. Kontrola je zcela na místě, musí však být efektivní a nesmí zahlcovat PO a zadavatele dalším nárůstem byrokracie.

Od dubna 2012 se veřejná správa potýkala s novelou zákona o veřejných zakázkách, která opět zkomplikovala celý proces. Jednalo se například o snížení limitu zakázek spadajících do gesce zákona, viz § 12 zákona č. 137/2006 Sb., kde Ministerstvo pro místní rozvoj ČR přiznalo, že to znamená zhruba 4- až 5násobné navýšení počtu veřejných zakázek a to až na 30 tisíc zakázek ročně.⁶⁷ Zákonodárce již od 1. 1. 2014 zvážil návrat k předchozímu stavu, a limity opět navýšil na původní úroveň. Zjevně pochopil, že administrativní zatížení a snížení efektivity nevyváží sporné výhody transparentnosti. Transparentnost je třeba vidět v jednoduchosti a ne v nárůstu byrokracie.

Dále se jedná o situaci, kdy dle § 71 odst. 7 platí, že: „Pokud zadavatel obdrží ve lhůtě pro podání nabídek pouze jednu nabídku, obálka se neotevírá; o této skutečnosti zadavatel bezodkladně vyrozumí uchazeče.“⁶⁸ Zakázka tedy musí být zrušena na základě skutečnosti, že se do výběrového řízení přihlásil pouze jeden zájemce (existují výjimky uvedené v zákoně). Zde vzniká problém v případě, kdy službu na daném území je schopen

⁶⁷ Limit pro vstup do zákona o veřejných zakázkách (ZVZ) byl u zakázek na služby snížen novelou č. 55/2012 zákona č. 137/2006 Sb., v § 8, z 2 milionů na 1 milion korun. Limit pro vstup do ZVZ u stavebních zakázek byl od dubna 2012 do prosince 2013 tři miliony Kč oproti původním 6 milionům. Od 1. 1. 2014 nastala účinnost tzv. technické novely zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách č. 341/2013 Sb., (zákonné opatření senátu), která limity zvýšila na původní hranici před 1. 4. 2012.

⁶⁸ § 71 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

nabídnout pouze jeden subjekt (sociální služby atp.). Tento stav je dlouhodobě napadán a bylo by vhodné předmětné ustanovení ze zákona vyloučit. Pokud budou výběrová řízení zveřejňována a řádně zdůvodňována, bude zajištěna i jejich transparentnost v této oblasti.

Dalším problémem je tlak na způsob soutěže, kdy jediným kritériem je cena. Dnes je velmi problematické soutěžit dle kritérií nejvyšší ekonomické výhodnosti, kde je možno použít i kritérium kvality a to především z důvodu, že se zadavatel obává, že celá zakázka bude napadena neúspěšnými účastníky výběrového řízení a celý proces skončí na projednávání u Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Tato komplikace výrazně ohrožuje i čerpání fondů z EU, neboť vznikají neúměrné prodlevy při realizaci projektu a zadavatel tak nestihne činnost zrealizovat. Počet přijatých podnětů na ÚOHS se výrazně zvyšuje. Z 281 případů v roce 2007 na 684 v roce 2011. Pokud chce ÚOHS urychlit vyřizování podnětů, musí přijmout nové zaměstnance. Tyto zaměstnance je třeba vyškolit, tzn. kýžený efekt zvýšení efektivity a snížení rychlosti projednávaných podnětů se dostaví až za určitou dobu.

Problém nejnižší nabídkové ceny spočívá i v tom, že dodavatelé, v zájmu získání zakázky, ji výrazně podhodnotí a následně zjistí, že nejsou za těchto finančních podmínek zakázku vůbec dodat. Kritérium nejnižší nabídkové ceny lze použít u jednoznačných zakázek, kde je technologie dána a kde je možnost srovnání. Poměrně dobře lze například soutěžit péči o veřejnou zeleň, neboť lze specifikovat požadavky na dodavatele pomocí tzv. intenzitních tříd údržby, kde jsou uvedeny veškeré činnosti a jejich četnost nutná pro správnou péči. Pokud má zadavatel zpracován pasport zeleně, jsou přesně dány plochy zeleně a její rozdělení do intenzitních tříd včetně počtu stromů a keřů. V rámci výběrového řízení tak lze žádat po účastnících nacenění položkového rozpočtu, díky kterému lze porovnat nabídky vůči sobě. U některých služeb je vhodnost kritéria nejnižší nabídkové ceny sporné. U různých analytických činností je vhodné posoudit kvalitu navrhovaného řešení, metodiku a další kritéria, která mohou eliminovat sice levnou, ale nekvalitní službu. Navíc je nutno trvat na vyloučení nabídky s neadekvátně nízkou cenou. Ke zjednodušení procesu by pomohlo stanovení takové hranice v zákoně úpravě. Pokud je cena stanovena na základě průzkumu trhu a nabízená cena klesne pod 60 % ceny předpokládané, dalo by se již hovořit o neadekvátně nízké ceně a firmu vyloučit. Výši % sazby je nutno zvážit na základě analýzy daných zakázek.

Pokud bude současný stav trvat, dá se předpokládat, že se PO (a nejen ty) rozhodnou externí služby minimalizovat a většinu činností zabezpečovat vlastními zaměstnanci, aby se veřejným zakázkám pokud možno vyhnuly. U některých činností to je možné, například u komunálních služeb (ruční úklid komunikací IV. třídy – chodníků) je velmi efektivní využívání nízkokvalifikovaných osob. U některých činností to však možné není.

3.4 Efektivita PO a optimalizace jejich činností

Příspěvkovým organizacím někteří zastupitelé obcí vytýkají, že jejich hospodaření není dostatečně efektivní, protože nejsou trhem tlačeny k ekonomickému uvažování.⁶⁹

⁶⁹ Např. HMP, které realizovalo personální a organizační audity ve všech svých příspěvkových organizacích, města Jičín, Hlučín, Příbram, která realizovala audity v PO zabývajících se komunálními službami, Olomoucký kraj, který nyní realizuje rozsáhlý audit příspěvkových organizací atd.

V současné době snižování nákladů dochází i k poklesu výdajů na činnost PO. Ty se tak musí, při zajišťování stejného objemu činnosti, vyrovnat s klesajícím příspěvkem.

Zřizovatelé by také měli spektrum svých PO podrobit analýze. Hlavní město Praha od roku 2005 přistoupilo k poměrně velké optimalizaci činností PO. Nechalo prověřit všech 300 PO, optimalizovalo jejich činnost, některé PO zrušilo a činnosti převedlo přímo na Magistrát hl. m. Prahy. Jako příklad je možno uvést zrušení příspěvkové organizace IROP v roce 2007 a převod 8 výkonných zaměstnanců na Odbor správy majetku, svěřením budovy, ve které organizace sídlila, Městské části Praha 1, která zde plánuje zcentralizovat činnosti úřadu. Dále následovalo propuštění 12 provozních zaměstnanců organizace z celkového počtu 20 zaměstnanců. Některé organizace byly sloučeny, například došlo ke zrušení Ústavu dopravního inženýrství (ÚDI) a převodu výkonných zaměstnanců do Útvaru dopravního inženýrství, který byl vytvořen v rámci PO TSK HMP, propuštění provozních zaměstnanců a pronájem budovy, ve které ÚDI sídlilo, zrušení příspěvkové organizace SEZAM Praha a převedení činností na Správu služeb HMP (dříve správa Služeb Městské policie HMP) atd.

V ostatních organizacích, které byly zachovány, došlo k revizi vykonávaných činností, byly nastaveny jiné mechanismy a procesy, např. ROPID, jehož posláním je koordinace Pražské integrované dopravy, Útvar rozvoje hlavního města Prahy (ÚRM), kde došlo k úspoře zaměstnanců, zefektivnění procesů a k přestěhování do vyhovujících prostor. ÚRM sídlil v pronajatých historických budovách na Pražském hradě, které nebyly pro jeho činnost vhodné, navíc nájem výrazně zatěžoval ekonomiku organizace. Nájemní prostory byly opuštěny a ÚRM přesídlil do prostor vlastních HMP v centru města.

Efektivita PO závisí také na účinné kontrole ze strany zřizovatele. Je třeba, aby veřejnoprávní kontrola (VP) byla pravidelně vykonávána zřizovatelem. Obvyklá praxe je, že VP se provádí v každé příspěvkové organizaci jednou za 3 roky. Její zaměření je především ekonomické. Dále zaměstnanci zřizovatele poskytují příspěvkovým organizacím metodickou podporu, a to nejen v oblasti ekonomické, ale např. v oblasti právní, pokud PO právníka nezaměstnává.

Efektivitu činnosti PO lze také zvýšit vzájemnou komunikací mezi příspěvkovými organizacemi. V průběhu realizované analýzy v HMP se podařilo navázat vzájemnou spolupráci mezi jednotlivými příspěvkovými organizacemi v těchto konkrétních příkladech: Lesy HMP přealy do správy les navazující na areál krematoria Motol PO Pohřební ústav HMP. Středisko ekologické výchovy Lesů HMP navázalo velmi dobrou spolupráci se 36 speciálními základními školami zřizovanými hlavním městem Prahou atd. Dalším dobrým příkladem vzájemné spolupráce jsou PO zřizované městem Hořovice a to v oblasti volnočasových aktivit dětí a mládeže. V Hořovicích působí dvě základní školy, mateřská škola, Centrum volného času Domeček a Městské kulturní centrum. Protože obě školy jsou velmi sportovně zaměřené, zabezpečují kroužky v oblasti sportu ony. Centrum volného času Domeček zajišťuje ostatní aktivity (výtvarné kroužky, hudební kroužky atd.) a poskytuje volnočasové aktivity i dětem z mateřské školy. Knihovna působící v rámci Městského kulturního centra pak pro děti pořádá Noc s Andersenem a další aktivity podporující vztah k četbě. Jednotlivé PO si zbytečně nekonkurují a každá rozvíjí volnočasové aktivity ve specifických oblastech.

3.5 Věková struktura zaměstnanců

Obecným problémem PO je vysoká věková struktura zaměstnanců a nevhodné věkové rozdělení, kdy není dostatek pracovníků ve věku 30–50 let. Např. Správa pražských hřbitovů měla v roce 2008 věkové zastoupení následující: 5 % zaměstnanců do 29 let, 16 % v kategorii 30–39 let, 24 % v kategorii 40–49 let, 40 % v kategorii 50–59 let a 15 % v kategorii 60–69 let. Průměrná věková struktura v PO HMP se dle jejich informací pohybuje kolem 47 let.

Velké množství organizací má tedy zaměstnance v kategorii 20–30 let a pak až od 50 let výše. Chybí zaměstnanci ve věkové kategorii 30–50 let. Je to dáno tím, že lidé s praxí v této věkové kategorii najdou na trhu práce lepší uplatnění za vyšší mzdu. Mladí lidé, kteří nastoupí do PO po ukončení studia, odcházejí po získání praxe do soukromé sféry. Horší situace je v HMP, kde je větší šance získat lépe placené zaměstnání. Řešením pro změnu tohoto negativního trendu je zatraktivnění zaměstnání v PO například prostřednictvím dobrého motivačního systému, vzděláváním zaměstnanců a dalšími bonusy.

Další problém, který PO v souvislosti s vysokým věkovým průměrem řeší, je zachování kontinuity v odborných činnostech po odchodu zaměstnanců do penze. S konkrétní osobou, při nedostatečném předání práce, odcházejí i její vědomosti. Pro zajištění kontinuity je vhodné řešit náhradu odcházejícího zaměstnance tzv. souběhem. To znamená, že např. po dobu půl roku či roku pracují na jednom místě dva lidé a nový zaměstnanec přebírá zkušenosti od odcházejícího zaměstnance. Tento postup je vhodné volit především u vysoce kvalifikovaných pozic.

3.6 Problém jednoho zřizovatele

U PO se předpokládá, že může mít pouze jednoho zřizovatele. Situace, kdy by mohlo PO zakládat více zřizovatelů, není v zákoně popsána. Tato skutečnost činí velké problémy například v situaci, kdy by bylo vhodné, aby byla činnost poskytována pro více zřizovatelů. Jedná se například o služby v oblasti koordinace městské a příměstské hromadné dopravy na území dvou krajů. Konkrétně tato situace vznikla v HMP a Středočeském kraji, kdy příspěvková organizace ROPID zřizovaná HMP zabezpečuje dopravní obslužnost i na území Středočeského kraje. Právně lze tento stav ošetřit mandátní smlouvou, nicméně z psychologického hlediska by bylo lepší, aby organizaci zřizovaly oba subjekty, čili HMP i Středočeský kraj. Z tohoto důvodu uvažovalo vedení HMP o zřízení obchodní společnosti, která by koordinaci dopravy zajistila. Nevýhodou je, že by pak PO ztratila výhody právní osoby veřejného práva. Jak uvádí Hendrych, obce a kraje mohou v rámci samostatné působnosti spolupracovat s jinými subjekty anebo mezi sebou navzájem, a to ve formách stanovených v obecním zřízení nebo v krajském zřízení. Vzájemná spolupráce mezi obcemi (krají) se uskutečňuje zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona (obchodního zákoníku do 31. 12. 2013, od 1. 1. 2014 § 122 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) mezi dvěma či více obcemi (krají).⁷⁰ Zde by bylo velmi vhodné, kdyby legislativa umožňovala, aby i PO mohly mít více zřizovatelů jako obchodní společnosti.

⁷⁰ HENDRYCH, D. Část druhá, Kapitola V. Právní základy organizace. In: D. Hendrych a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 109.

ZÁVĚR

Pokud budou volení zástupci rozhodovat o PO, měli by vždy zvážit jejich výhody a nevýhody a vhodnost činnosti pro zabezpečení příspěvkovou organizací.

Mezi nesporné výhody PO patří především osvobození příspěvku zřizovatele a výnosů v hlavní činnosti od daně, stejně tak jako možnost krytí ztráty z hlavní činnosti výnosy z činnosti vedlejší. Další výhodou je, že majetek, který jí zřizovatel svěřil, stále zůstává majetkem zřizovatele a ten o něj nemůže přijít ani při zrušení PO. Pokud PO vytvoří zisk, odvede jej opět na účet zřizovatele. PO nemá žádné orgány (dozorčí rada, představenstvo), zřizovateli tedy nevzniká povinnost hradit činnost těchto orgánů. Kontrolu může zřizovatel realizovat v příspěvkové organizaci kdykoli a to i proti vůli jejího ředitele. Zřizovatel také jmenuje ředitele PO a určuje výši jeho platu či mzdy.

Další výhodou je, že pokud pro určitý druh činnosti má zřízenou PO, nemusí vypisovat výběrová řízení a organizace tyto činnosti realizuje napřímo. To je podstatně výhodnější z hlediska administrativy i úspory nákladů. Současná nejasná a administrativně náročná právní úprava oblasti veřejných zakázek přímo nahrává k zabezpečování služeb prostřednictvím PO. To výrazně komplikuje rozvoj soukromého sektoru, který je v některých oblastech příspěvkovými organizacemi vytlačován. Čím komplikovanější bude právní úprava, tím více budou hledány cesty, jak právní úpravu obejít. Tato situace vede mj. k rozvoji korupčního prostředí. Zákon o veřejných zakázkách sice klade důraz na transparentnost, ale ta je spojena s jednoznačností, s jasným právním výkladem. Současnou právní úpravu oblasti veřejných zakázek za jednoznačně vyložitelnou označit ani při nejlepší vůli nelze.

Nevýhodou PO může být systém jejich odměňování, kdy v případě odměňování v platu se řídí stejným systémem jako veřejná správa, a tím je daná nižší atraktivita pro potenciální zaměstnance v produktivním věku.

Malá efektivita PO je jejich další nevýhodou. Cílem organizace není produkce zisku. Zda bude organizace efektivní či ne, závisí také na účinné kontrole ze strany zřizovatele. Ten určuje plat a odměny ředitelům PO. Pokud bude i jedním z kritérií pro stanovení odměn míra účasti na různých projektech a výnosy z vedlejší činnosti, budou ředitelé i zaměstnanci motivováni k dalším aktivitám. Je nutné poznamenat, že i PO lze efektivně a účinně kontrolovat, informace o jejich hospodaření a činnosti jsou informace veřejně dostupné jak pro zastupitele, tak pro občany, kteří si je kdykoli mohou vyžádat a prostřednictvím svých podnětů iniciovat eventuální změny v PO.

Ohrožením PO mohou být nekompetentní zásahy ze strany zřizovatele a politické ovlivňování její činnosti. Tuto nevýhodu by mohlo částečně omezit povinné vzdělávání volených zástupců. Pokud by bylo jejich povinností absolvovat povinné vzdělávání v oblasti zákona o obcích, krajích, zákoníku práce, veřejných zakázek a dalších stěžejních předpisů, omezily by se nekompetentní zásahy pramenící z neznalosti.

Závažný problém korupce není, bohužel, řešitelný rychle. Zde pomáhá pouze dlouhodobý tlak občanské společnosti na etický výkon veřejné správy.

Další nevýhodou může pro zřizovatele být nutnost investic do vybavení PO při realizaci činností, které vyžadují techniku a povinnost zřizovatele poskytovat příspěvkové organizaci odpisy ze spravovaného majetku. Zde si musí vždy zřizovatel zpracovat ekonomickou výhodnost zajištění služeb prostřednictvím PO či prostřednictvím nákupu

služeb od externích dodavatelů. Kromě ekonomické výhodnosti je v současné době potřeba do nevýhod zahrnout i problematiku zadávání veřejných zakázek a komplikace způsobené novelou zákona z dubna 2012.

Eventuální problém lze spatřovat v tom, že evropské právo nezná tuto právní formu a je otázkou, zda a jak se k příspěvkovým organizacím do budoucna postaví. Vzhledem k tomu, že především v kontinentální Evropě je množství aktivit realizováno veřejnou správou, mohla by nastat situace, kdy západoevropská legislativa PO do svého právního řádu začlení.

Závěrem lze shrnout, že PO jsou vhodnou právní formou pro činnosti, které negenerují dostatek zisku k pokrytí svých nákladů, a jedná se o činnosti veřejně prospěšné.⁷¹ Jedná se tedy především o školy, sociální ústavy, koordinátory hromadné dopravy, kulturní zařízení, která mimo jiné spravují majetek územně samosprávného celku atd. U činností, které vyžadují investice do vybavení PO pro danou činnost, je vhodné zvážit nákup služeb a to ať prostřednictvím PO, tak přímým nákupem činností úřadem územně samosprávného celku. Zřízení či zrušení PO je vždy v rukou zřizovatele, ať už se jedná o územně samosprávný celek, tak o orgán státní správy. Důležité je, aby zřizovatel správně posoudil nejen vznik či zánik dané organizace, ale také účinně kontroloval její činnost a informoval veřejnost. K transparentnosti veřejné správy jistě přispěje i lepší informovanost o jejich činnosti a prezentování výhod nejen pro zřizovatele, ale pro celou veřejnost. Jako ne zcela praktický přístup lze charakterizovat úvahy Janečka,⁷² který doporučuje hledat novou právní formu, která by lépe vyhovovala změněným ekonomicko-společenským podmínkám a zároveň respektovala specifika veřejné správy, respektive zajišťování veřejných služeb. Za lepší cestu lze, dle názoru autorky, považovat případnou novelizaci MRP, která by odstranila nejasnosti týkající se například otázky vlastnění majetku příspěvkovou organizací (viz výše).

Podle názoru autorky jsou PO významným zaměstnavatelem v České republice a jejich přínos je, dle výše uvedeného, nesporný. Hypotéza, položená v úvodu článku, se tedy potvrdila. I přes jejich specifickou, mají PO v současné době své opodstatnění.

Článek je jedním z výstupů grantového projektu IG508014 „Aktuální problémy modernizace veřejné správy v ČR“.

Mgr. Helena Mitwallyová

Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické v Praze

⁷¹ MOCKOVČIAKOVÁ, A. Právo, § 1285.

⁷² JANEČEK, J. Několik poznámek k právní úpravě hospodaření celků územní samosprávy.

Helena Mitwallyová

Are semi-budgetary Organizations Justified Nowadays?

Abstract: *It could be argued that semi budgetary organizations are a relic of the past era. It is a very specific form of organization. Similar forms of organization can only be found in Czech Republic and Slovakia. Is their existence nowadays justified? The authoress discusses selected issues of semi budgetary organizations established by local and national authorities in the Czech Republic and considers the advantages and disadvantages of providing public services in this way. She highlights the difficulties caused by the applicable law on public procurement in relation to commercial companies that are founded by public administration. It concerns the problematic effects of elected representatives to run semi budgetary organizations, specific approach to employee motivation, problems with the age structure of employees, efficiency etc. The article, for specific types of services, compares the advantages and disadvantages of facilitating them by semi budgetary organizations, outsourcing and purchase of services. The authoress draws attention to the fact that in the Czech Republic, there are more than 10,000 of these organizations that are significant employer and an important economic factor, which affects the economy of the country.*

Key words: *purchase of services, community, political representation, legal status, organization, state government*