



odbor dozoru a kontroly veřejné správy
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV- 14226-24/ODK-2010

Praha 29. září 2010

Krajský úřad Ústeckého kraje
JUDr. Simona Hejnová
vedoucí odboru legislativně-právního
Velká Hradební 3118/48
400 02 Ústí nad Labem

Vyjádření ve věci rozhodování orgánů Ústeckého kraje při sloučení stávajících příspěvkových organizací a vydání zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Ústeckého kraje

V rámci šetření podnětu předloženého společností ARMEX Oil, s.r.o., jímž se domáhala provedení dozorových opatření podle ustanovení § 82 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), vůči usnesení Zastupitelstva Ústeckého kraje č. 70/26Z/2008 ze dne 25. června 2008 a Rady Ústeckého kraje č. 22/120R/2008 ze dne 16. července 2008, jež se týkala svěřené nemovitostí, které tvořily bývalé hraniční přechody, do správy příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Ústeckého kraje a jejich pronájmu, byla Ministerstvu vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „Ministerstvo vnitra“) předestřena také problematika rozhodování Ústeckého kraje o sloučení původně státních příspěvkových organizací, jež na kraj přešly podle zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, a o vydání zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Ústeckého kraje.

Ze shromážděných podkladů k této věci Ministerstvo vnitra zjistilo, že na základě rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů č. j. 3796/01-5-KM ze dne 10. září 2001 přešly na Ústecký kraj státní příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Děčín, Správa a údržba silnic Chomutov, Správa a údržba silnic Litoměřice, Správa a údržba silnic Louny, Správa a údržba silnic Most, Správa a údržba silnic Teplice a Správa a údržba silnic Ústí nad Labem. Zmíněné rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů nabylo účinnosti dne 1. října 2001, od tohoto dne tedy práva a povinnosti zřizovatele k vyjmenovaným příspěvkovým organizacím začal vykonávat Ústecký kraj.



Podle ustanovení § 2 odst. 2 citovaného zákona č. 157/2000 Sb. byl Ústecký kraj povinen do 3 měsíců ode dne účinnosti uvedeného rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů vydat zřizovací listiny výše vyjmenovaných příspěvkových organizací, jež měly mít stejné náležitosti jako zřizovací listiny vydávané podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, tj. zřizovací listiny, které kraj vydává o vzniku svých příspěvkových organizací, o jejichž zřízení předtím sám rozhodl podle ustanovení § 27 odst. 1 citovaného zákona č. 250/2000 Sb.

Z předloženého vyhotovení úplného znění zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Ústeckého kraje, č. j. 130/2001, vyplývá, že o vydání této zřizovací listiny bylo rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, a to usnesením Rady Ústeckého kraje č. 18/17/2001 ze dne 3. října 2001.

Již 28. listopadu 2001 pak Rada Ústeckého kraje rozhodla v rámci příprav na sloučení výše vyjmenovaných příspěvkových organizací usnesením č. 18/22/2001 o změně zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Teplice, č. j. 130/2001, a zároveň o vydání jejího úplného znění. Účinnost dodatku zřizovací listiny vydaného radou kraje byla odložena od 1. ledna 2002. Současně rada kraje tímž usnesením zastupitelstvu kraje doporučila sloučit s účinností od 1. ledna 2002 příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Děčín, Správa a údržba silnic Chomutov, Správa a údržba silnic Litoměřice, Správa a údržba silnic Louny, Správa a údržba silnic Most, a Správa a údržba silnic Ústí nad Labem s příspěvkovou organizací Správa a údržba silnic Teplice, přičemž uložila zástupci hejtmána Ústeckého kraje Jaroslavu Foldynovi, předložit toto doporučení zastupitelstvu kraje.

Na zasedání konaném dne 12. prosince 2001 následně Zastupitelstvo Ústeckého kraje usnesením č. 18/8/2001 vzalo na vědomí radou kraje schválenou změnu zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Teplice a rozhodlo s účinností od 1. ledna 2002 o sloučení příspěvkových organizací v souladu s doporučením rady kraje.

Z výše uvedeného tedy plyne, že k datu 1. ledna 2002 došlo na základě rozhodnutí zastupitelstva kraje k zániku příspěvkových organizací Správa a údržba silnic Děčín, Správa a údržba silnic Chomutov, Správa a údržba silnic Litoměřice, Správa a údržba silnic Louny, Správa a údržba silnic Most, a Správa a údržba silnic Ústí nad Labem, jejichž majetek, práva a závazky přešly na příspěvkovou organizaci Správa a údržba silnic Teplice. Ke stejnému dni, tj. k 1. lednu 2002, pak měl nabýt účinnosti dodatek zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Teplice, jímž byla této změně (sloučení příspěvkových organizací a převzetí majetku, práv a závazků zanikajících příspěvkových organizací sídlících v Děčíně, Chomutově, Litoměřicích, Lounech, Mostě a Ústí nad Labem) přizpůsobena pravidla fungování této příspěvkové organizace a současně došlo ke změně jejího názvu na Správa a údržba silnic Ústeckého kraje, příspěvková organizace.

Zákon o krajích v ustanovení § 35 odst. 2 písm. j) část věty před středníkem mj. stanoví, že zastupitelstvu kraje je vyhrazeno zřizovat a rušit příspěvkové



organizace kraje. Vzhledem k tomu, že sloučením vyjmenovaných příspěvkových organizací do příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Teplice došlo zároveň ke zrušení části z nich, lze konstatovat, že ve věci rozhodoval k tomu příslušný orgán kraje a, jak je zřejmé z předloženého zápisu ze zasedání Zastupitelstva Ústeckého kraje konaného dne 12. prosince 2001, předmětné usnesení bylo přijato potřebnou většinou hlasů všech členů zastupitelstva kraje v souladu s ustanovením § 40 odst. 2 zákona o krajích.

Pokud jde o vydání zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Ústeckého kraje (dříve Správa a údržba silnic Teplice) a jejích dodatků, z předložených materiálů vyplývá, že orgánem kraje, který o jejich vydání rozhodoval, byla ve všech případech rada kraje.

Zákon o krajích ve výše zmíněném ustanovení § 35 odst. 2 písm. j) stanoví, že zastupitelstvu kraje je vyhrazeno zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny. Radě kraje je pak podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích vyhrazeno vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny či založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn; k tomu pravidelně jedenkrát ročně projednávat zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny nebo zřízeny, a přijímat příslušná opatření k nápravě.

Pokud se týká vydávání zřizovacích listin příspěvkových organizací v případech, kdy na základě zákona přechází výkon funkce zřizovatele ze státu na vyšší územně samosprávný celek, vychází současná praxe krajů ze dvou právních názorů založených na výkladu zmíněných ustanovení zákona o krajích. V případě obou v úvahu přicházejících právních výkladů pak pochopitelně tomu orgánu kraje, který rozhodl o vydání zřizovací listiny, přísluší také vydávání případných dodatků, jimiž by byl obsah zřizovací listiny měněn.

První právní názor vychází ze smyslu a účelu výše uvedených ustanovení zákona o krajích. Je založen na tom, že ustanovením § 35 odst. 2 písm. j) zákona o krajích je do vyhrazené kompetence zastupitelstva jako nejvyššího orgánu kraje svěřeno při zřizování příspěvkové organizace krajem rozhodování o vydání zřizovací listiny, neboť zřizovací listina příspěvkové organizace je významným právním aktem vymezujícím základní pravidla fungování příspěvkové organizace, její činnost, práva, povinnosti a odpovědnost vůči zřizovateli. Svěřuje-li tedy zákon o krajích rozhodování o vydání zřizovací listiny krajem zřízené příspěvkové organizace zastupitelstvu kraje s ohledem na to, o jaký dokument se jedná, pak vzhledem k tomu, že shodný cíl je sledován také vydáním zřizovací listiny ke splnění povinnosti podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 157/2000 Sb. v případě na kraj převedené příspěvkové organizace, lze dovodit, že k vydání zřizovací listiny je i v tomto případě příslušné zastupitelstvo kraje.



Ústecký kraj naproti tomu v posuzovaném případě vycházel z právního názoru založeného primárně na jazykovém (gramatickém) výkladu, a to zejm. ustanovení § 35 odst. 2 písm. j) zákona o krajích, podle kterého je v relaci na výše citované ustanovení § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích zastupitelstvu výslovně vyhrazeno schvalování zřizovacích listin příspěvkových organizací pouze, pokud se jedná o příspěvkové organizace krajem zřizované. Vzhledem k tomu, že Ústecký kraj se stal podle zákona č. 157/2000 Sb. na základě rozhodnutí Ministra dopravy a spojů u již fungujících státních příspěvkových organizací subjektem příslušným k výkonu zřizovatelských oprávnění, ale sám tyto příspěvkové organizace nezřizoval, dospěl Ústecký kraj k závěru, že vydání zřizovací listiny na základě ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 157/2000 Sb. je právě výkonem zřizovatelských oprávnění, a tudíž dle ustanovení § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích přísluší toto rozhodnutí výhradně radě kraje. Akt vydání zřizovací listiny se v posuzovaném případě nevázal ke vzniku příspěvkové organizace kraje (viz § 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), ale měl sloužit v rámci platné legislativy k uspořádání poměrů těchto příspěvkových organizací a jejich vztahu vůči subjektu, který začal nově vykonávat vůči příspěvkovým organizacím zřizovatelskou funkci.

Ústecký kraj v rámci vysvětlení k posuzovanému případu uvedl, že veškeré příspěvkové organizace, k nimž v současné době vykonává funkci zřizovatele, na něj přešly podle zvláštních zákonů, a ve všech případech postupoval při vydání zřizovacích listin a jejich dodatků shodným způsobem jako v případě příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Ústeckého kraje (dříve Správa a údržba silnic Teplice), přičemž k zápisu do obchodního rejstříku jsou vždy dokládány nejenom zřizovací listina nebo její dodatek, ale též usnesení Rady Ústeckého kraje, jímž byla zřizovací listina či její dodatek vydána. Krajský soud v Ústí nad Labem přitom doposud ani v jednom případě navrhovaný zápis neodmítl s odůvodněním, které by vydání zřizovací listiny či jejího dodatku radou kraje zpochybňovalo.

Ministerstvo vnitra vykovává na základě ustanovení § 82 a násl. zákona o krajích dozor mimo jiné nad souladem usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti se zákony nebo jinými právními předpisy. Výkon dozoru je na základě čl. 101 odst. 4 Ústavy a ustanovení § 2 odst. 1 zákona o krajích omezen na případy, kdy dozorový zásah nepochybně vyžaduje ochrana zákona. Zásadou je minimalizace zásahů do činnosti územní samosprávy a dále také účelnost dozorového zásahu, který požaduje, aby dozorová opatření byla realizována pouze v těch případech, kdy na jejich základě lze dosáhnout nápravy nezákonného stavu (viz též např. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02).

S ohledem na výše uvedené proto Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že v případě přezkoumávaných usnesení Rady a Zastupitelstva Ústeckého kraje, jimiž bylo rozhodnuto o popsáném sloučení příspěvkových organizací a o vydání změny zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa a údržba silnic Teplice, takováto situace nenastala, neboť zákon o krajích neobsahuje ustanovení, jež by explicitně určovalo, který orgán kraje je příslušný k vydání zřizovací listiny příspěvkové organizace, již kraj svým rozhodnutím nezřizuje, ale na základě zvláštního zákona na něj přechází výkon zřizovatelské funkce vůči již existující příspěvkové organizaci a za



tím účelem je mu ukládáno uspořádat své vztahy vůči takové organizaci vydáním její zřizovací listiny.

Ústeckému kraji nelze klást k tíži, že zvolil postup založený na jednom z možných právních výkladů relevantních ustanovení zákona o krajích, zvláště když tento postup vyplývající z předložených listin byl dosud příslušným soudem v rámci řízení ve věcech obchodního rejstříku, akceptován a rovněž příslušné správní orgány (živnostenské úřady) vydávají dle vyjádření kraje rozhodnutí na základě takto prováděných změn zřizovacích listin.

Závěrem proto Ministerstvo vnitra konstatuje, že existují-li dva možné právní výklady, a to zejména s vědomím, že obecný soud akceptuje postup Ústeckého kraje opírající se o jeden z těchto výkladů, nepovažuje Ministerstvo vnitra rušení právních aktů vydaných v souladu s tímto výkladem za účelné, jelikož by se jednalo o poměrně významný zásah do samosprávy Ústeckého kraje se značnými praktickými dopady a současně za stávající dikce relevantní právní úpravy nelze porušení zákona v daném případě jednoznačně dovodit. Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout ani hledisko právní jistoty a předvídatelnosti postupu orgánů Ústeckého kraje, který v dané záležitosti zastává výše uvedený názor kontinuálně po celou dobu existence předmětné příspěvkové organizace a stejně tak i vůči dalším příspěvkovým organizacím, k nimž vykonává funkci zřizovatele na základě přechodu práv s tím spojených ze státu na kraje.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
Podepsáno elektronicky

Vyřizuje: Mgr. Lenka Matějková
tel. č.: 974 816 450
e-mail: lmatejkova@mvcv.cz