

# OPS V PRÁVNÍM SYSTÉMU

## *Část třetí: budoucnost obecně prospěšných společností*

TOMÁŠ ROSENMAJER, CENTRUM PRO VÝZKUM NEZISKOVÉHO SEKTORU

*Podobně jako v případě článků zaměřených na výzkum nadačních subjektů bude i tato série zabývající se výzkumným projektem „Ekonomika obecně prospěšných společností“ a jeho výsledky ukončena krátkou úvahou. Zamyšlení nad budoucností obecně prospěšných společností se v souvislosti s chystanými změnami přímo nabízí.*

### **Charakteristika právní formy**

Typově se v případě obecně prospěšné společnosti jedná o veřejně účelný soukromý ústav<sup>1</sup>, který je definován<sup>2</sup> jako (1) soukromý, (2) neziskový, (3) samosprávný a na svém zakladateli nezávislý subjekt (4) poskytující služby všem za stejných, předem zveřejněných podmínek a (5) podléhající veřejné kontrole, přičemž (6) při jeho vzniku zanikají vlastnická práva zakladatelů k vloženému majetku a (7) jeho likvidační zůstatek zůstává v neziskové sféře. Jedná se o ojedinělý typ právnické osoby, kterému by nejvíce odpovídal v sousedních německy mluvících zemích tzv. Anstalt, mající ovšem veřejnoprávní charakter a blížící se našim příspěvkovým organizacím.

Obecně prospěšné společnosti musí nejen – tak jako ostatní neziskové organizace – nést vysoký stupeň společenské odpovědnosti,<sup>3</sup> ale zákonodárce jim navíc vtisknul i velmi náročné podmínky pro fungování (produkované veřejné statky musí mít charakter veřejně prospěšných služeb poskytovaných všem za stejných podmínek). Odpovědnost je přitom na samotné právnické osobě, protože její zakladatel nemá povinnost do ní vložit žádný majetek (jako v případě nadací), ani zajistit její financování (jako například příspěvkové organizace). Zajištění úspěšnosti organizace pak leží na správní radě, resp. na zaměstnancích „společnosti“ a – jak potvrdily výsledky našeho výzkumu – je nejvíce závislé na skutečnosti, zda se v oblasti, ve které jsou obecně prospěšné služby poskytovány, nachází alespoň částečně koupě schopná poptávka (soukromé vysoké školy, zdravotnická zařízení) nebo existuje otevřený dotační systém (soukromé základní a střední školy, sociální služby, atd.).

Ukotvením obecně prospěšných společností v českém právním systému se projevila typická averze státu k neziskovým právnickým osobám. Vznikl tak státu vyhovující prototyp neziskové organizace, který nic nesmí, aby nic nemohl dokázat. Pokud již samotná existence právnické osoby předjímá její neúspěšnost, pak je nutné vrátit se znovu k základní otázce, „proč má vůbec existovat zvláštní druh právnické osoby soukromého práva, poskytující veřejnosti obecně prospěšné služby jako veřejné statky, který však nesmí podíly na hospodářském výsledku formou zisku rozdělit jakýmkoli osobám, které jsou s touto právnickou osobou funkčně spjatý?“<sup>4</sup> A nelze než souhlasit s jejím původním autorem, že pokud tomu má být jen z důvodu daňových, pak ustanovení zvláštní formy soukromého práva není zapotřebí a věc lež řešit předpisy veřejného (pravděpodobně myšleno daňového) práva.

### **Důvody vzniku právní formy a jejich naplnění**

Když se připravoval zákon o neziskových právnických osobách (původní označení obecně prospěšných společností), mělo se nejprve jednat o jakýsi „střešový“ zákon pro neziskový

<sup>1</sup> HURDÍK, J., TELEC, I. *Zákon o nadacích a nadačních fondech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-199-7. str. 221.

<sup>2</sup> JASANSKÝ, J., et al. *Obecně prospěšné společnosti*. 1. vyd. Ostrava: Montanex, 1997. ISBN 80-85780-74-7. str. 11.

<sup>3</sup> HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-790-1. str. 74.

<sup>4</sup> HURDÍK, J., TELEC, I. *Zákon o nadacích a nadačních fondech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-199-7. str. 224.

sektor, později se dokonce uvažovalo o transformačním zákonu pro rozpočtové a příspěvkové organizace, což se stejně jako v prvním případě ukázalo jako neschůdné.<sup>5</sup> Podle důvodové zprávy k zákonu č. 248/1995 Sb.<sup>6</sup> se hlavními cíli, které zákon řeší, mělo na mysli (1) vyplnění existujícího právního vakua; (2) otevření neziskového sektoru soukromé iniciativě; (3) umožnění státu a obci, aby některé služby pro občany mohly smluvně zadat neziskovým právnickým osobám; (4) určení postavení neziskových právnických osob v daňovém systému a jejich vztah k úlevám a konečně (5) vyřešení forem veřejné i profesionální kontroly.

V roce 1995, kdy došlo k přijetí zákona o obecně prospěšných společnostech, byl soukromý neziskový sektor v podstatě upraven jen dvěma ustanoveními, a to zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů a v §§ 20b až 20e občanského zákoníku, což sice bylo zjevně nedostatečné, zda se však skutečně jednalo o právní vakuum, je věcí názoru. Každopádně o tom, jestli nešlo nastalou situaci řešit úpravou stávajících zákonů, jsem se již vyjádřil výše.

Vytyčení dalších tří cílů zákona bylo zbytečné, protože jak otevření neziskového sektoru soukromé iniciativě, tak smluvní zadání poskytování některých služeb neziskovým organizacím i postavení neziskových organizací v daňovém systému bylo již řešeno v rámci tehdy platných zákonů. Snaha zákonodárců přišla v tomto ohledu naprosto vniveč, jak svědčí například velice věcné komentáře Tomáše Dvořáka<sup>7</sup> o nulovém normativním významu řady ustanovení. Snaha řešit vyřešené je pravděpodobně hlavním charakteristickým znakem tohoto legislativně technicky vadného zákona.<sup>8</sup>

Jedinou oblastí, kterou bylo skutečně nutné upravit, zůstala veřejná a profesionální kontrola. O tom, v jaké kvalitě se to nakonec podařilo, hovoří jak zjištěné výsledky o publikování výročních zpráv<sup>9</sup> (resp. jejich ukládání do sbírky listin na rejstříkových soudech), tak nejasný význam jednotlivých pojmů upravujících reportovací povinnost obecně prospěšných společností, zejména co se týče jejich vztahu k zákonu o účetnictví, ale i stále nevysvětlená povinnost vést oddělené účetnictví doplňkové činnosti (nejasná návaznost na živnostenské podnikání a příjmy podléhající dani).

### **Stav úpravy právní normy a potřeba její novelizace**

Kritické hlasy z řad odborné veřejnosti se začaly ozývat již krátce po vstoupení zákona 248/1995 v platnost. Zvláště hlasité volání po jeho novelizaci bylo slyšet v souvislosti s přijetím zákona o nadacích a nadačních fondech, který umožňoval dosavadním nadacím zvolit si jako právního nástupce obecně prospěšnou společnost a který tímto způsobem jejich tehdejší počet více než zdvojnásobil.<sup>10</sup> Teprve v roce 2002 byla schválena dílčí novela zákona č. 208/2002 Sb., která ovšem zásadní nedostatky úpravy vůbec nevyřešila.<sup>11</sup> Kromě obecných výtek směřovaných k nesyrovému prvku v našem právním systému,<sup>12</sup> patří mezi nejčastěji

---

<sup>5</sup> HURDÍK, J., TELEC, I. *Zákon o nadacích a nadačních fondech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-199-7. str. 221.

<sup>6</sup> viz například DVOŘÁK, T. *Obecně prospěšná společnost*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-86395-92-8.

<sup>7</sup> DVOŘÁK, T. *Obecně prospěšná společnost*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-86395-92-8.

<sup>8</sup> HURDÍK, J., TELEC, I. *Zákon o nadacích a nadačních fondech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-199-7. str. 224.

<sup>9</sup> PROUZOVÁ, Z. *Výroční zprávy jako nástroj veřejné kontroly NNO*. Diplomová práce. Brno: ESF MU, 2005.

<sup>10</sup> ROSENMAYER, T., KUJOVÁ, I. *Ekonomické výsledky obecně prospěšných společností v roce 2003*. 1. vyd. Brno: CVNS, 2005. ISBN 80-239-5047-9. str. 6.

<sup>11</sup> DVOŘÁK, T. *Obecně prospěšná společnost*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-86395-92-8. str. 6.

<sup>12</sup> Například BÁRTA, J. Soumrak neziskových subjektů v Čechách. *Bulletin Advokacie*, 1996, roč. 4, č. 2, str. 23-31.

kritizovaná místa zákona chybějící ustanovení týkající se majetkového vkladu,<sup>13</sup> zákaz odměňování členů orgánů,<sup>14</sup> právní povaha zakladací listiny a statutu, nejasné hranice mezi pravomocemi zakladatelů a správní rady,<sup>15</sup> nadbytečně přísný daňový<sup>16</sup> a dotační<sup>17</sup> režim, a autor tohoto článku by navíc přidal nedořešenou problematiku odděleného účtování nákladů doplňkové činnosti a správy nebo nejednoznačné taxativní vymezení náležitostí výročních zpráv.

V roce 2001 byl schválen věcný záměr občanského zákoníku hovořící o tom, že obecně prospěšné společnosti v něm nebudou upraveny, nýbrž naopak, že se ponechají dosud založené společnosti nedotčeny a že se budou až do svého případného zániku řídit dosavadní úpravou. Znovu se tak objevily hlasy volající po důkladné novelizaci stávajícího zákona – protože další novelizace po jeho zrušení už nebude možná – s cílem napravit stávajícím subjektům základní legislativní prostředí. Otázkou ovšem zůstává, které části zákona by měly být novelizovány. Odstraní-li se zmíněná ustanovení s nulovým normativním významem a neopodstatněné výjimky vůči platným zákonům (zvláště pak vůči občanskému zákoníku, obchodnímu zákoníku, živnostenskému zákonu, zákonu o rozpočtových pravidlech, zákonu o konkursu a vyrovnání, zákonu o nadacích a nadačních fondech nebo vůči daňovým zákonům), zbudou již jenom specifické paragrafy, které definují obecně prospěšnou společnost jako ústav soukromého práva a které jsou zároveň obsaženy v § 353 až 360 současného návrhu nového občanského zákoníku a upravují novou právní formu – nadační ústavy.

## Závěry

Jedním ze závěrů je doporučení, aby se „právní vakua“ řešila v budoucnu systémově a nikoli záplatou. O tom, že „móda“ hledat řešení v ukotvení nové právní formy neskončila v polovině devadesátých let svědčí i fakt, že docela nedávno vznikla nová právní forma (školské právnické osoby<sup>18</sup>) a chystá se přijetí další („humanitární“ účelová zařízení církví<sup>19</sup>).

Druhým ze závěrů je názor, že pokud by se stávající obecně prospěšné společnosti nechaly dožít, byla by stále zachována „neodůvodněná duplicita nadací a obecně prospěšných společností“.<sup>20</sup> Jak jsem se výše snažil dokázat, novelizace samotného zákona 248/1995 nemá smysl, protože už je provedena v navrhovaných ustanoveních nového občanského zákoníku upravujících nadační ústav. Zákonodárce by měl nejenom uznat, že se vlastně celou dobu v případě obecně prospěšných společností jednalo o sdružení majetku, a navrátit logický postup vedoucí od nadací k obecně prospěšným společnostem zpět, ale měl by také – pokud vytvořil vadnou legislativní normu pro vznik a fungování soukromoprávního subjektu – umožnit stávajícím subjektům co možná nejméně bolestný a plynulý přechod (tj. transformaci!) na novou právní úpravu.

---

<sup>13</sup> PLÍVA, S. Obecně prospěšná společnost. *Právo a podnikání*, 1997, roč. 6, č. 2-3.

<sup>14</sup> WAWROSZ, P. Neziskový sektor na rozcestí. *Ekonom*, 1995, roč. 4, č. 51, str. 19-20.

<sup>15</sup> UHL, P. Hrozí OPS diskriminace? *Grantis*, 2005, roč. 13, č. 5, str. 7.

<sup>16</sup> GALIČKOVÁ, A. Obecně prospěšné společnosti ve smyslu zákona č. 248/1995. *Obchodní právo*, 1996, roč. 5, č. 2 a 3.

<sup>17</sup> HERZOG, A. *Efektivnost nevládních neziskových organizací*. Diplomová práce. Brno: ESF MU, 2000.

<sup>18</sup> viz zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

<sup>19</sup> viz sněmovní tisk 863/0 Novela zákona o církvích a náboženských společnostech.

<sup>20</sup> DVOŘÁK, T. *Obecně prospěšná společnost*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-86395-92-8. str. 6.