

EXPERTIZA K PROBLEMATICE ÚPRAVY PRÁVNICKÝCH OSOB V NÁVRHU OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU A K TÉMATU VEŘEJNÉ/OBECNÉ PROSPĚŠNOSTI

Zadavatel expertizy:

Nadace VIA, Jelení 195/9, 118 00 Praha 1

Zpracovatel expertizy:

Centrum pro výzkum neziskového sektoru, TIALOG, Orlí 20, 602 00 Brno.

Řešitelé: Vladimír Hyánek, Miroslav Pospíšil, Tomáš Rosenmayer, Simona Škarabelová.

Odpovědná osoba: Miroslav Pospíšil

Zadání:

A. Úprava právnických osob - spolků v návrhu Občanského zákoníku

(§ 86 – 263)

- Vidíte v současném návrhu nějaká rizika? Pokud ano, jaká? Máte návrhy na změny?

B. Problematika statusu veřejné/obecné prospěšnosti (§ 115 a 116, dříve § 104)

- Domníváte se, že současné znění těchto paragrafů je dobré? Vidíte v současném znění nějaká rizika? Máte návrhy na změny?
- Jaké přínosy a jaká rizika spatřujete v pokusu nastavit pravidla a procedury pro stanovení toho, která organizace je a není veřejně/obecně prospěšná?
- Domníváte se, že pokud by existoval status veřejné/obecné prospěšnosti, měly by být výhody pro NNO nějak strukturované? Pokud ano, jaké výhody (či typy výhod) by podle vás mohly/měly být vázány na status a jaké by naopak měly být na statusu nezávislé?
- Na základě jakých kritérií/charakteristik by podle vašeho názoru mělo být možno status získat/přiznat?
- Jakou procedurou se domníváte, že by mělo být možno získat/přiznat status veřejné/obecné prospěšnosti? Kdo by měl mít v našich podmínkách tuto proceduru na starosti?
- Jakou formou by podle vás bylo nejvhodnější zavést problematiku veřejné/obecné prospěšnosti do praxe a českého právního řádu?

Poznámka k rozsahu expertizy:

Vzhledem k omezené délce písemného výstupu expertizy, předepsané zadavatelem, soustřeďuje se expertiza na problémy nejdůležitější (není vyčerpávající) a zabývá se jimi obecně (nezachycuje všechny podrobnosti, neposuzuje všechny případy, vybírá typické příklady). Autoři jsou si také vědomi toho, že některé jejich návrhy by vyžadovaly důkladnější zdůvodnění a některé problémy by mohly mít i jiná řešení, než navrhují. Proto budou po odevzdání expertizy k dispozici zadavateli i dalším uživatelům expertizy pro jakékoli otázky nebo jakoukoli diskusi.

Obsah:

Expertiza je podle zadání rozdělena na dvě samostatné části:

Expertiza 1: Úprava právnických osob - spolků v návrhu Občanského zákoníku, strany 2 - 12

Expertiza 2: Problematika kategorizace neziskových organizací, strany 13 – 19

Expertiza 1

ÚPRAVA PRÁVNICKÝCH OSOB – SPOLKŮ V NÁVRHU OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

1. Východiska a kritéria posuzování

Části návrhu Občanského zákoníku (OZ) zabývající se právními osobami (§ 86 – 165), obecně korporacemi (§ 166 – 169) a spolky (§ 170 – 263) posuzujeme (1) z několika obecných hledisek, která vyjadřují naši představu o žádoucí cílové podobě OZ jako celku i o žádoucí podobě oddílů věnujících se právními osobám – spolkům; a (2) z hledisek konkrétních a praktických, která odrážejí dosavadní patnáctileté zkušenosti z činnosti neziskových organizací.

(1) Mezi nejdůležitější obecná kritéria patří:

- a) Požadavek vytváření prostoru pro svobodné jednání osob (jak je to ostatně vyjádřeno v Hlavě I samotného návrhu OZ, např. v §2 (1)).
- b) Nepřípustnost státních zásahů do soukromé sféry.
- c) Obsah zákona: jen minimální ustanovení nutná pro právní jednání.
- d) Přehlednost.
- e) Obecnost, stručnost.
- f) Jasnost, srozumitelnost.

(2) Nejdůležitější praktická kritéria:

- g) Použitelnost zákona na všechny druhy a velikosti spolků.
- h) Minimalizace administrativy a transakčních nákladů.
- i) Zajištění styku veřejnosti s právními osobou.
- j) Odstranění institucionální vágnosti.

Obecná kritéria vyjadřují tyto požadavky:

- a) Požadavek vytváření prostoru pro svobodné jednání osob.

Ve světle pohnuté historie českých zemí ve dvacátém století si nový OZ nedokážeme představit jinak, než jako radikální rozchod nejen s právem totalitních diktatur nacionálního a internacionálního socialismu, ale také s právem a praxí první Československé republiky a jejího právního předchůdce Rakouska-Uherska – neboť i touto starší právní teorií a praxí jasně prosvítá metternichovský policejní stát devatenáctého století. Očekáváme od nového OZ plnou rehabilitaci důstojnosti a svobody člověka.

- b) Nepřípustnost státních zásahů do soukromé sféry.

OZ musí zásadně vycházet z pohledu soukromého práva, do osobní sféry se nesmí vměšovat právo veřejné. OZ nechť pečlivě ošetří vnější znaky a vnější konání osob, jak fyzických tak právnických, ale nechť se neplete do jejich vnitřního života a do toho, jak utvářejí svou vůli. Jako fyzické osoby od občanského zákoníku jistě neočekáváme, že nám bude předepisovat, jak máme postupovat, abychom si vytvořili názor nebo dospěli k rozhodnutí. Ze stejného důvodu proto nemá zákon určovat spolku, jako osobě právní, jaké orgány má vytvořit, jaké schůze má svolávat a jakou většinou má rozhodovat.

c) Obsah zákona: jen minimální ustanovení nutná pro právní jednání.

Zákon nechť jasně říká, co je nutno a co je zakázáno. Ostatní musí být ponecháno svobodné vůli a nesmí být v zákoně nijak upravováno. Musí platit zásada, že co není zakázáno, je dovoleno. Především do zákona nepatří představa zákonodárce o žádoucím stavu věci vyjadřovaná preskriptivními paragrafy.

Čím více bude zákon preskriptivní (a podrobný), tím méně bude respektován a dodržován. Spolky budou nuceny napsat své stanovy podle zákona – ale pak se jimi nebudou řídit, jako dosud, neboť jim nebudou vyhovovat. Takový OZ by konzervoval současný stav nerespektování práva.

Nechť je jasné, kdy a jak právnická osoba vzniká, kdo za ni jedná po dobu její existence a kdy a jak zaniká. Zákon nechť precizně definuje atributy, kterými musí být právnická osoba vybavena, aby mohla jednat a vstupovat do právních vztahů s jinými osobami. Vše ostatní, především vnitřní život organizace, musí být její vnitřní záležitostí – a zaručenou svobodou. Svůj vnitřní život nechť si právnická osoba sama upravuje podle svých potřeb a vtěluje do stanov a ostatních dokumentů organizace. Zákon nechť jen stanoví, co minimálně musejí stanovy obsahovat, aby mohl spolek fungovat jako právnická osoba, tj. ve styku s jinými osobami, - a nic jiného!

d) Přehlednost.

e) Obecnost, stručnost.

f) Jasnost a srozumitelnost.

OZ musí být stručný, jasný a napsaný srozumitelným jazykem bez zbytečných cizích slov. Je to základní kodex, jímž se má řídit každý občan, každý občan by mu tedy měl alespoň v podstatné míře porozumět, aniž by k tomu potřeboval odbornou pomoc.

Praktická kritéria znamenají:

g) Použitelnost zákona na všechny typy a velikosti spolků.

Tato zásada je konkretizací a zvýrazněním zásady obecnosti. Zákon musí vyhovovat všem, spolku o deseti členech i celostátní organizaci, jejíž členstvo se čítá na desetitisíce. Pokud se deset členů malého spolku dohodne, že po dobu svého mandátu má pověření pro jednání jménem spolku předseda a že pro vzájemné jednání jim nejlépe vyhovuje e-mailová korespondence, zákon jim nemá co nařizovat například zřízení výboru nebo konání členských schůzí. Velká organizace si naopak asi bude chtít vytvořit složitější strukturu orgánů a zastupování, systém dílčích členských shromáždění, systém volby delegátů na sjezd organizace, apod. Zákon musí umožnit, aby si každá organizace vytvořila takové stanovy, jaké jí budou vyhovovat – je pak pravděpodobné, že jimi bude skutečně řídit.

h) Minimalizace administrativy a transakčních nákladů.

Právnické osoby/spolky jsou z definice zákona organizace nezaložené za účelem podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, často z velké části nebo úplně závislé na dobrovolné práci svých členů. Musejí proto udržovat svoji administrativu co nejmenší a co nejchopodárnější. Zákon nesmí proto od spolků vyžadovat žádné úkony kromě nezbytně nutných a musí se vyhýbat, pokud je to možné, takovým ustanovením, která by vedla k velkým transakčním nákladům.

i) Zajištění styku veřejnosti s právnickou osobou

V současnosti je styk s velkým počtem neziskových organizací velmi problematický, neboť není známo jejich aktuální sídlo. Důvodů je více, jeden však tkví v tom, že organizace, které

mají své sídlo (určené adresou) uvedeno ve stanovách, po přestěhování nebo jiné změně sídla své stanovy neupravují, nebo je upravují až po dlouhé době, když se nahromadí více změn. Měnit stanovy je totiž obtížné a nákladné. (Samostatnou kapitolou, která situaci dále zhoršuje, je pak délka doby, která uplyne, než je změna stanov nahlášena rejstříku a než ji rejstřík запиše.) Veřejnost pak marně hledá organizace na dávno neplatných adresách. Druhým problémem je, že organizaci nelze velmi často na udané adrese sídla nalézt, neboť sídlo není nijak označeno, zvl. je-li v bytě nebo na adrese, na níž sídlí jiná právnická osoba. Třetím problémem je, že veřejnost nemá přístup k informaci o tom, jakým způsobem se může s organizací stýkat. Nový OZ musí právo veřejnosti na styk s právnickou osobou zajistit.

j) Odstranění institucionální vágnosti.

Z podobných příčin jako v i) nelze často určit, zda nezisková organizace byla ustavena, vznikla, zahájila činnost, přerušila činnost, je/není aktivní, byla zrušena, je v likvidaci, nebo zanikla. I zde by měl zákon sjednat jasno přesnými a přísnými ustanoveními o ustavení a vzniku spolku a o jeho zrušení, likvidaci a zániku. Za zvážení stojí zařazení institutu přerušení činnosti.

2. Posouzení a návrhy

2.1. Obecné problémy

2.1.1. Problém 1: Struktura zákona, vzájemná provázanost obecné a specifické části

Problém

Rozdělení ustanovení týkajících se téže věci do obecného Oddílu 1, který pojednává o všech právnických osobách, a do dalších oddílů a pododdílů, které pojednávají o jednotlivých právních formách (korporace: spolky; fundace: nadace, nadační fondy; ústavy), znepřehledňuje zákon a znesnadňuje v něm orientaci. Dochází k třem typům situací:

- a) Dané ustanovení se vyskytuje jen v obecném Oddílu 1.
- b) Ustanovení je uvedeno v obecném Oddílu 1 a znovu zopakováno, nebo zopakováno a rozvedeno, nebo jen rozvedeno, v oddíle/pododdíle věnovaném příslušné právní formě.
- c) Ustanovení se vyskytuje jen v oddíle/pododdíle věnovaném příslušné právní formě.

V praxi bude nezbytně docházet k přehlédnutím a chybám ve čtení a interpretaci zákona. Bude-li např. někdo zakládat spolek, v § 183 (1) si najde ustanovení, že „spolek vzniká přijetím stanov“. Vyhledá si též příslušný paragraf v odd.1, kde § 93 (1) říká, že „právnická osoba vzniká dnem, k němuž byla zapsána do veřejného rejstříku“. Všimne si přitom následujícího paragrafu (§ 94), kde se v odst. (1) říká, že „zákon stanoví, ve kterých případech není k vzniku právnické osoby potřebný zápis do veřejného rejstříku“, nebo zůstane zmaten dvěma odlišnými definicemi vzniku?

Nebo: O likvidaci podrobně pojednává v odd.1 celých 21 paragrafů (§ 145 – 165).

V pododd. 2 o likvidaci spolku jsou tato ustanovení doplněna třemi dalšími (zpřesňujícími) paragrafy (§ 233 – 235). V případě přeměny právnické osoby je tomu však přesně naopak. V odd. 1 je deset obecných paragrafů (§ 134 – 143), kdežto v pododd. 2 se přeměně spolku věnuje 28 (!) paragrafů (§ 236 – 263).

Orientaci a vzájemné porovnávání a odkazování ztěžují také dílčí nadpisy, jimiž je zákon členěn. Nejsou nazývány stejně a mění se jejich pořadí:

V odd. 1: Zrušení právnické osoby, Přeměna právnické osoby, Zánik právnické osoby, Likvidace.

V pododd. 2: Zrušení spolku, Likvidace spolku, Fúze spolku, Rozdělení spolku.

Riziko

Uživatel zákona musí vždy zároveň sledovat ustanovení Oddílu 1 a příslušného oddílu nebo pododdílu věnovanému příslušné právní formě. (U jiných korporací než spolek musí uživatel dokonce sledovat tři místa, obecný odd. 1, pododd. 2 Spolek a svou právní formu – viz § 167, odst. 1.) Má přitom ztíženou orientaci, protože některá ustanovení najde na různých místech a pod nesterýnými nadpisy. Vzniká tím značné riziko chybného čtení a chybné interpretace zákona.

Návrh

Ideální by byla situace, kdy o jedné a téže věci zákon pojednává jen na jednom místě. To je asi při současné struktuře návrhu OZ neproveditelné. Kromě toho je postup od obecného ke specifickému logický. Předpokládáme proto, že současné členění na obecné paragrafy týkající se všech právnických osob a na specifické paragrafy doplňující a rozvádějící obecné paragrafy u jednotlivých právních forem zůstane zachováno.

Doporučujeme však zlepšit pohodlí uživatelů zákona těmito opatřeními:

- a) Zvolit pro rozdělení na obecné a specifické jedno pravidlo a to dodržovat ve všech případech.
- b) Toto pravidlo by podle našeho názoru mělo znít: Co nejvíce ustanovení formulovat v obecné části o právnických osobách, v pododdílech věnovaných jednotlivým právnickým formám se omezit jen na minimální počet konkretizujících ustanovení.
- c) U těchto konkretizujících ustanovení vždy odkázat na paragrafy, které danou věc upravují v obecné části.
- d) Důsledněji dodržovat ve všech oddílech a pododdílech stejnou strukturu a stejné pořadí ustanovení.
- e) Skupiny paragrafů pojednávající o téže věci nazývat v nadpisech stejně.
- f) Významně redukovat obsah a zmenšit rozsah zákona – viz 2.1.2. níže. Zkrácení normy rovněž významně přispěje k její přehlednosti.

2.1.2. Problém 2: Rozsah a obsah

Problém

Rozsah sledovaných částí OZ je příliš velký. Obsahují ustanovení, která do zákona podle našeho názoru nepatří - a ta ustanovení, která do zákona patří, jsou dle našeho mínění málo obecná, a proto příliš podrobná, dlouhá a složitá. Nemůžeme uvěřit tomu, že když v Rakousku, které je nám historicky, kulturně i právní tradicí blízké, vystačí zákon o spolcích (Vereingesetz 1951BGB1 233) všehovšudy s 31 paragrafy, v Česku potřebujeme 64 paragrafů v pododdíle o právní formě spolek a ještě 84 paragrafů v odd. 1 o právnických osobách a pododd. 1 o korporacích.

Není v možnostech této expertizy probrat jednotlivě všechny paragrafy sledovaných částí OZ. Níže proto pouze odkazujeme na pasáže zákona, které mohou sloužit jako ilustrativní příklady.

- a) Ustanovení, která do zákona nepatří:

Jak již bylo naznačeno výše, zákon má pouze definovat ustavení/vznik a zrušení/likvidaci/zánik právnícké osoby a atributy, jimiž musí být vybavena, aby mohla jednat a vstupovat do právních vztahů. Proto podle našeho názoru do zákona nepatří ustanovení,

kteřá předepisují, jak mají takové atributy vzniknout a jakými postupy mají členové korporace utvářet svou vůli a dospívat k rozhodnutím. Nejvýraznější příklady: § 118 – 120, většina paragrafů o členství, seznamu členů, zániku členství, organizaci spolku, členské schůzi, dílčí členské schůzi, shromáždění delegátů, náhradním zasedání členské schůze, kontrolní komisi a rozhodčí komisi. Tato ustanovení patří podle našeho názoru do stanov nikoliv do zákona.

b) Málo obecná, příliš podrobná ustanovení:

Ustanovení v návrhu jsou málo obecná - tudíž příliš podrobná, příliš složitá a příliš dlouhá. Podrobnosti, které obsahují, velmi často patří do stanov nebo jiných dokumentů spolku nebo mají být věci dohody. Přílišnou složitost a podrobnost ještě umocňuje fakt, že ustanovení jsou nejprve pojednána v obecných paragrafech společných pro všechny právnické osoby a poté v oddílech a pododdílech zabývajících se příslušnou právní formou (viz výše). Nejvýraznější příklady: Název § 103, 104; Ustavení spolku § 178, 179, 181; většina paragrafů o likvidaci spolku, fúzi spolků, rozdělení spolku.

Riziko

Nedostatek obecnosti, přehnaná podrobnost a preskriptivnost omezuje použitelnost zákona. Takový zákon bude vyhovovat jistému počtu spolků určitého zaměření a určité velikosti, většině spolků vyhovovat nebude. Povede to k nedodržování zákona. Ctěn a dodržován je vždy jen zákon obecný a stručný.

Návrh

Revidovat celý sledovaný text, odstavec po odstavci, a odstranit vše, co do OZ nepatří; zobecnit, zjednodušit a zkrátit vše, co do zákona patří. Posuzování každého ustanovení by mělo odpovídat na tyto otázky:

- a) Patří ustanovení do zákona nebo ne?
- b) Pokud ano, patří do OZ nebo do jiného zákona?
- c) Pokud do OZ, patří do paragrafů o právnických osobách obecně nebo do oddílu/pododdílu zabývajících se příslušnou právní formou?

2.2. Specifické problémy

Kromě obecných problémů, které považujeme za nejzávažnější, se v následující části vyjadřujeme ještě ke konkrétním problematickým místům, která pod obecné problémy uvedené výše nespádají. (Problematické místo je v citaci podtrženo. Není-li v citaci žádné podtržené místo, je problematický celý paragraf nebo odstavec.)

§ 89

Právnické osoby vedou účetnictví podle zvláštního zákona; nejsou-li povinny vést účetnictví, vedou spolehlivé záznamy o svých majetkových poměrech.

Pokud má účetnictví právnických osob řešit zvláštní zákon, jak o tom vypovídá první část odstavce, nemělo by být v OZ obsaženo žádné ustanovení týkající se účetnictví právnických osob (viz druhá část odstavce za středníkem). Pozn.: Které právnické osoby nemusí vést účetnictví?

§ 95

(1) Do veřejného rejstříku se o právnické osobě zapíše den jejího vzniku, den jejího zrušení s uvedením důvodu a den jejího zániku, dále její název, sídlo a předmět činnosti ...

Zákon někdy užívá zde uvedený výraz „předmět činnosti“ (ještě např. v § 87, odst. 2), jindy „účel“ - § 91, odst. 1: „*účel, k němuž se právnická osoba zakládá*“; § 175, odst. 2, písm. b: „*[Stanovy obsahují] ... účel vymezením spolkové činnosti a způsobu jejího výkonu*“. Znamenají tyto dva termíny dvě různé věci nebo se používají dva termíny pro totéž a je zapotřebí je sjednotit? § 112 navíc pod nadpisem „Účel právnických osob“ uvádí další pojmy: „zájem“ a „povaha“ („*Právnickou osobu lze ustavit ve veřejném, nebo soukromém zájmu. Tato její povaha se posuzuje podle její hlavní (statutární) činnosti.*“). Rovněž v § 173 se mluví o „zájmech, k jejichž naplňování je spolek založen.“ Návrh: pojmy sjednotit a zjednodušit.

Název

§ 103

(1) Název může obsahovat jméno člověka, jenž právnickou osobu založil nebo k němuž má právnická osoba vzhledem k svému účelu zvláštní vztah. Název korporace může obsahovat též jméno jejího člena, a to i když mu později členství v ní skončí.

Je nutno použití jména člověka takto omezovat? Kromě toho kdo bude rozhodovat jestli se jedná o člověka, „k němuž má právnická osoba ... zvláštní vztah“? Názvy často obsahují jména mrtvých lidí, historických osobností. I tam bude nutno rozhodovat o „zvláštním vztahu“? Jedná se o zbytečnou podrobnost, která je navíc nebezpečná tím, že zavádí do zákona nutnost posuzování. Zbytečná je i druhá věta. Užití jména člověka by mělo být založeno na dohodě, jak to vyjadřuje odst. 2.

(2) Jméno člověka nelze v názvu použít bez jeho svolení.

Pozn.: Kdo dává svolení v případě mrtvého člověka? Určuje nějaký zákon, po jak dlouhou dobu je jméno člověka chráněno?

§ 104

Název právnické osoby může obsahovat též některý příznačný prvek názvu jiné právnické osoby, pokud ta je jejím zakladatelem nebo členem nebo má-li k ní jiný významný vztah. ...

Stejný komentář a stejný návrh jako u § 103, odst. 1 výše. A dále: Proč může název právnické osoby obsahovat „těž některý příznačný prvek“? Celý název jiné právnické osoby obsahovat nemůže? A konečně: Proč je u fyzické osoby nutné svolení a u právnické osoby ne?

Název právnické osoby může obsahovat též některý příznačný prvek názvu jiné právnické osoby, pokud ta je jejím zakladatelem nebo členem nebo má-li k ní jiný významný vztah. I v tom případě musí být veřejnost s to oba názvy dostatečně rozlišit.

Není nám jasné, k čemu se vztahuje „i v tom případě“. Požadavek, že „veřejnost musí být s to oba názvy dostatečně rozlišit“ zavádí opět subjektivní posuzování. Celá věta je však stejně nadbytečná, neboť totéž je již vyjádřeno v § 102, odst. 2.

Shrnutí: Námitky výše vyslovené nás vedou k návrhu oba paragrafy, § 103 a 104, odstranit a nahradit je třemi jednoduchými odstavci nového paragrafu, např.:

(1) Jméno člověka lze v názvu použít jen s jeho svolením.

(2) Název jiné právnické osoby nebo příznačnou část jejího názvu lze v názvu použít jen s jejím svolením.

(3) Kdo souhlasil s použitím svého jména v názvu právnické osoby, může souhlas odvolat, a to i když jej udělil na určitou dobu, ledaže se strany dohodly jinak. Ustanovení § 84 odst. 2 tím není dotčeno.

Závěrečná poznámka: Z výše uvedené diskuse je patrné, že celou pasáž o názvu považujeme za nevyhovující. Věnovali jsme se jejímu rozboru podrobně, abychom alespoň na jednom

příkladu ilustrovali naše námitky uvedené v 2.1.2. Dalších podobných míst je v návrhu OZ mnoho, všechna však nelze v omezeném rozsahu této expertizy uvést a analyzovat.

§ 105

(2) Stejná ochrana náleží právnické osobě proti tomu, kdo bez zákonného důvodu zasahuje do její pověsti nebo soukromí, ledaže se jedná o účely vědecké či umělecké nebo o tiskové, rozhlasové, televizní či jiné zpravodajství. Ani takový zásah nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy právnické osoby.

Tento odstavec pojednává o něčem jiném než o názvu. Je proto matoucí, že je součástí paragrafů o názvu. Analogická ustanovení o fyzických osobách jsou zařazena v oddíle o osobnosti člověka, v pododdíle 3 „Podoba a soukromí člověka“. Navrhujeme, aby toto ustanovení bylo formulováno jako samostatný paragraf (popř. s vlastním nadpisem).

§ 106

(1) Sídlo musí být určeno adresou. ...

Zákon na jiném místě vyžaduje, aby sídlo bylo uvedeno ve stanovách (§ 175, odst. 2). Tím by došlo k zachování nevyhovujícího stavu popsaného v 1. i) (str. 3): Při každém přestěhování kanceláře na jinou adresu v téže obci (nebo při volbě nového předsedy, pokud právnická osoba nemá kancelář a jako sídlo uvádí adresu bytu, nebo dokonce zaměstnání předsedy), by bylo nutno měnit stanovy. (Stěhování v rámci jedné obce nebo změny funkcionářů jsou přitom dosti časté.) Změna stanov jako základního dokumentu právnické osoby je však důležitý akt, ke kterému je třeba svolat členskou schůzi nebo sjezd nebo podobný orgán, což znamená značnou administrativní a tím i finanční zátěž. Kromě toho vážnost základního konstitutivního dokumentu vyžaduje, aby nebyl měněn často a bez závažného důvodu.

Proto navrhujeme vložit do paragrafu nový odstavec za odst. 1:

(2) Ve stanovách právnické osoby je možné určit sídlo pouze názvem obce.

(2) Uvádí-li právnická osoba jako své sídlo jiné místo než své sídlo skutečné, může se každý dovolat i jejího skutečného sídla.

Ustanovení odporuje odst. 1: „*Sídlo musí být určeno adresou, kde právnická osoba sídlí skutečně, ...*“ Návrh: Odstavec odstranit.

(3) Sídlo právnické osoby může být v bytě, jen odpovídá-li to povaze a rozsahu její činnosti.

Právnická osoba by měla být ve výběru svého sídla zcela svobodná. Proto takové ustanovení do zákona nepatří.

Jak však ukazují dosavadní zkušenosti, existuje v souvislosti se sídlem jiný problém. Tím je právo veřejnosti znát, kde a jak se může s právnickou osobou stýkat. Je velmi časté, že právnickou osobu není možno na adrese, kterou udává jako sídlo, nalézt a nelze jí např. doručit poštu, protože na této adrese není nikde uveden její název. Navrhujeme proto odst. 3 odstranit a místo něj vložit dva nové odst.:

(3) Sídlo právnické osoby musí být viditelně označeno jejím názvem. Název musí být umístěn na veřejně přístupném místě.

(4) Právnická osoba musí určit a zveřejnit způsob, jak se s ní veřejnost může stýkat.

§ 111

(1) Právnická osoba musí uvádět na písemnostech, jimiž se obrací na jiné osoby, svůj název a své sídlo. Uvede rovněž, ve kterém rejstříku je zapsána a pod jakou spisovou značkou; pokud právnická osoba není zapsána v žádném rejstříku, uvede své identifikující číslo.

Domníváme se, že uživatelům zákona nebude známo (není to známo ani nám), co jsou „písemnosti, jimiž se obrací na jiné osoby“? (Jakýkoli dopis? Platí ustanovení pro elektronické dokumenty, pro e-maily?)

Dále máme zato, že uvádění či neuvádění uvedených skutečností, je záležitostí styku s veřejností (public relations) a do zákona vůbec nepatří.

Jsme však (ač neradi) ochotni připustit, že zákon může tuto povinnost uložit, pokud tuto povinnost mají všechny ostatní právnické osoby v našem právním systému, tj. zřízené podle obchodního zákoníku a dalších zákonů. Pak ovšem uložené povinnosti nesmějí jít nad rámec povinností uložených těmto ostatním právnickým osobám. Podle našeho názoru by úplně stačily tři údaje: název, sídlo, identifikační číslo.

Odst. 1 navíc připouští, že právnická osoba nemusí být zapsána v žádném rejstříku. Přitom znění § 94 odst. 1 – „Zákon stanoví, ve kterých případech není k vzniku právnické osoby potřebný zápis do veřejného rejstříku. I taková právnická osoba podléhá evidenčnímu zápisu do veřejného rejstříku.“ – takovou možnost vylučuje.

§ 115–116

Veřejná prospěšnost

Viz Expertiza 2, str. 13-19.

§ 175

(2) Stanovy obsahují

- a) název a sídlo spolku,*
- b) jeho účel vymezením spolkové činnosti a způsobu jejího výkonu,*
- c) povinnosti, které mají členové vůči spolku, nebo určení způsobu, jak jim budou takové povinnosti ukládány,*
- d) ustanovení o orgánech spolku,*
- e) způsob svolávání členské schůze,*
- f) způsob, jak se ustavují i odvolávají z funkcí členové statutárního orgánu a jak spolek zastupují,*
- g) způsob použití likvidačního zůstatku, nebo určení, jak se tento způsob stanoví, a*
- h) případné vymezení vedlejší hospodářské činnosti.*

Navrhujeme nové znění odst. 2:

(2) Stanovy obsahují alespoň

- a) název a sídlo spolku,*
- b) jeho účel,*
- c) určení činností, jimiž je účelu dosahováno,*
- d) podmínky pro vznik a zánik členství ve spolku,*
- e) práva a povinnosti členů,*
- f) ustanovení o orgánech spolku,*
- g) způsob, jak orgány spolku rozhodují,*
- h) určení toho, kdo za spolek jedná,*
- i) způsob, jak se řeší spory plynoucí z členství ve spolku,*
- j) způsob použití likvidačního zůstatku, nebo určení, jak se tento způsob stanoví, a*
- k) případné vymezení vedlejší hospodářské činnosti.*

Zdůvodnění: Přesnější určení minimálního obsahu stanov je předpokladem pro výše navrhované odstranění většiny paragrafů o členství, seznamu členů, zániku členství, organizaci spolku, členské schůzi, dílčí členské schůzi, shromáždění delegátů, náhradním zasedání členské schůze, kontrolní komisi a rozhodčí komisi (viz 2.1.2. výše). V zákonu tak zůstane zachováno určení toho, jaká ustanovení musejí stanovy alespoň obsahovat, avšak zákon nebude předepisovat, jak mají tato povinná ustanovení vypadat, ani požadovat další ustanovení nad rámec povinného minima.

§ 176

(2) Stanovy mohou zřídit ve spolku další orgány, zejména rozhodčí komisi nebo zvláštní kontrolní orgán činný ve sboru nebo jednotlivcem. Příjemcem plnění z veřejného rozpočtu však může být jen spolek, který zřídil kontrolní a revizní komisi.

Podobně jako v případě zákona o účetnictví, ani podmínka pro plnění z veřejného rozpočtu nemůže být obsažena v občanském zákoníku. O podmínkách pro udělení dotace musí rozhodovat příslušní správci rozpočtu samostatně, obecně platná ustanovení mohou být uvedena v zákonech, kterými se správci rozpočtů řídí (rozpočtová pravidla, atd.). Viz absurdní ustanovení § 18 odst. 2 zákona 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, hovořící o tom, že OPS může být poskytnuta dotace na stejnou činnost nebo stejný projekt pouze z jednoho místa. Návrh: druhou větu druhého odstavce odstranit.

§ 196

(1) Spolek zpřístupní seznam ve svém sídle všem členům. Seznam členů pobočného spolku musí být zpřístupněn též v sídle pobočného spolku. Neurčují-li stanovy nic jiného, musí být seznam zpřístupněn každý pracovní den v běžnou provozní dobu.

Totéž ustanovení o zpřístupnění dokumentů „každý pracovní den v běžnou provozní dobu“ se vyskytuje ještě v § 210, odst. 3, § 233, odst. 1, § 241 a § 254, odst. 2. Takový požadavek jsou s to splnit jen větší spolky se zaměstnanci, u ostatních spolků je nerealistický. Proto navrhujeme ustanovení odstranit. (Vyskytuje se však většinou v paragrafech, které by podle návrhu v 2.1.2. měly být stejně odstraněny.)

§ 232

(1) Pokud příslušný orgán zjistí, že spolek

- a) vyvíjí činnost uvedenou v § 113 odst. 3 nebo*
 - b) vyvíjí činnost vyhrazenou politickým stranám a politickým hnutím zřízeným podle zvláštního zákona nebo*
 - c) vyvíjí činnost vyhrazenou církvím a náboženským společnostem zřízeným podle zvláštního zákona nebo*
 - d) vyvíjí činnost vyhrazenou právníckým osobám určeným k provozu podnikání.*
 - e) nutí osoby k členství ve spolku nebo k účasti na jejich činnosti nebo k jeho podpoře nebo brání členům ze spolku vystoupit nebo*
 - f) vyvíjí činnost směřující k způsobení újmy osob, které jsou členy jiné korporace nebo se účastní její činnosti nebo ji podporují, nebo*
- neprodleně na to spolek upozorní a vyzve jej, aby od takové činnosti v přiměřené době upustil.*

(2) Pokračuje-li spolek přes výzvu v činnosti uvedené v odstavci 1, soud rozhodne o jeho zrušení s likvidací a ustanoví spolku likvidátora. Pro jmenování likvidátora se použije obdobně § 148 odst. 3 a 5 a § 234.

Na tomto místě se poprvé objevuje termín „příslušný orgán“, přičemž není známo, o jaký orgán se jedná a jaké jsou jeho pravomoci v případě spolků. Navíc v § 174 povoluje občanský zákoník spolkům podnikání, ale podle § 232 odst. 1 písm. d) a navazujícího odst. 2 může soud za vyvíjení takové činnosti rozhodnout o jeho zrušení. Návrh: nové znění ustanovení odst. 1, písm. d): „použil zisk z hospodářské činnosti v rozporu s ustanovením § 174,“.

3. Závěrečné hodnocení, doporučení

I když předchozí diskuse nepostihla všechny problémy a všechna problematická místa zákona, ale jen hlavní, lze z ní učinit závěry a na jejich základě zhodnotit sledované části OZ podle kritérií uvedených v úvodní části. Ptáme se přitom, zda posuzované části OZ zvolená kritéria splňují či nespĺňují a proč:

Obecná kritéria:

a) Požadavek vytváření prostoru pro svobodné jednání osob?

Ne. Příliš podrobnými ustanoveními nadměrně omezují prostor pro svobodné jednání. Mají patronizující tendenci chránit osoby před sebou samými, prosvítá jimi nedůvěra ve schopnost osob postarat se samy o sebe.

b) Nepřípustnost státních zásahů do soukromé sféry?

Ne. Nadměrně zasahují do vnitřního života právnických osob.

c) Obsah zákona: jen minimální ustanovení nutná pro právní jednání?

Ne. Nad rámec toho, co je nutno a co je zakázáno, obsahují desítky ustanovení, která často do nejmenších detailů předepisují právnickým osobám/spolkům, jak mají uspořádat své vnitřní záležitosti, jak mají utvářet svou vůli a jak mají jednat.

d) Přehlednost?

Ne. Rozdělení ustanovení mezi obecnou část zabývající se právnickými osobami a specifickou část zabývající se jednotlivými právními formami je nekonsistentní, struktura obou částí není stejná.

e) Obecnost, stručnost?

Ne. Posuzované části OZ jsou málo obecné, velmi podrobné, jejich rozsah je příliš velký.

f) Jasnost, srozumitelnost?

Ano. Až na několik jednotlivých výjimek je jazyk zákona jasný, nedvojznačný a pro průměrně vzdělaného člověka srozumitelný.

Praktická kritéria:

g) Použitelnost zákona na všechny druhy a velikosti spolků?

Ne. Posuzované části OZ by kvůli nadměrnému rozsahu i obsahu, přehnané podrobnosti a preskriptivnosti většiny spolků nevyhovovaly. Zákon samotný i stanovy na základě jeho požadavků vytvořené by nebyly dodržovány. Snad by vyhovovaly malému počtu spolků určitého typu, určité velikosti a určitého stupně profesionalizace. Nevyhovovaly by především menším a malým spolkům, spolkům bez administrativního aparátu a s velkým podílem dobrovolné práce.

h) Minimalizace administrativy a transakčních nákladů?

Ne. Požadavky na administrativu, plynoucí z plnění ustanovení zákona, by byly pro velkou většinu spolků nadměrnou zátěží. S požadavky zákona by se beze zbytku dokázaly vyrovnat jen větší a bohatší spolky se zaměstnanci. I ty by však byly zatěžovány nadměrnými transakčními náklady.

i) Zajištění styku veřejnosti s právnickou osobou/spolkem?

Odpověď není jednoznačná. V mnoha ustanoveních je o právo veřejnosti stýkat se s právnickou osobou/spolkem pečováno až nadměrně. Na druhé straně v ustanoveních o sídle nejsou pro tento styk vytvořeny základní podmínky.

j) Odstranění institucionální vágnosti?

Ano. Otázkám ustavení/vzniku, existence a zrušení/likvidace/zániku je věnována velká pozornost. Problém je zde spíše opačný, daná ustanovení jsou málo obecná, příliš podrobná.

Závěrečná doporučení

Jak je patrné z předcházejícího hodnocení, považujeme současné znění úpravy právnických osob – spolků v návrhu Občanského zákoníku za nevyhovující. Doporučujeme důkladnou revizi OZ, která by přinesla značné změny, především redukci obsahu i rozsahu dotčených oddílů OZ. Odstranit by se mělo vše, co jde nad rámec toho, co je nutno a co je zakázáno. Co zůstane, by mělo být formulováno mnohem obecněji a stručněji.

Ze zběžného čtení se domníváme, že se naše kritika netýká jen korporací, ale celého Dílu 3 „Právnické osoby“.

Pokud se zpracovatel na základě této expertízy rozhodne pro revizi, doporučujeme ustavit smíšenou pracovní komisi (autoři + kritikové + nezávislí odborníci), která revizi provede.

Expertiza 2

PROBLEMATIKA KATEGORIZACE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Myšlenka odlišení neziskových organizací na základě jasných kritérií a jejich následné diferencované zvýhodnění (celý tento proces budeme dále nazývat „kategorizace“), je nám vlastní. Pokud by k takové kategorizaci došlo, umožnilo by to zajisté větší transparentnost a vyjasnění obrazu neziskových organizací pro veřejnost. Většina podstatných argumentů k řešení této problematiky (resp. k řešení veřejné prospěšnosti) už byla v podstatě vyřčena a nelze očekávat, že tento dokument přijde s něčím novým. Cíle, které si tento dokument klade jsou: (1) shrnout dosavadní kritiku současného pojetí veřejné prospěšnosti z pohledu ekonomů a (2) navrhnout alternativní pojetí kategorizace neziskových organizací.

Příčina snahy kategorizovat neziskové organizace

Za snahou nějakým způsobem kategorizovat neziskové organizace stojí bezesporu současný neuspokojivý stav legislativní úpravy vzniku a fungování jednotlivých typů neziskových organizací. Na jedné straně jsou tu poměrně volně upravena sdružení členů (občanská sdružení), na druhé straně striktně definovaná sdružení majetku (nadace, nadační fondy a obecně prospěšné společnosti). Oběma těmito skupinám organizací však přitom náleží podle daňových zákonů téměř stejné daňové úlevy. Tyto daňové úlevy náleží také organizačním složkám státu a příspěvkovým organizacím, které však vůbec nemusí být transparentní, i když hospodaří s veřejnými penězi daleko nejvíce. V současné době tak chybí především skutečná provázanost stávajícího znění občanského zákoníku a ostatních zákonů se zákony daňovými.¹

Nesystémovost by měl samozřejmě odstranit nově navrhovaný občanský zákoník přinášející základní ustanovení týkající se sdružování občanů popř. majetku. Ovšem neméně důležité je, aby na tento kodex navazovaly i další zákony, především daňové,² protože to je způsob, kterým lze, poměrně jednoduše, od sebe jednotlivé neziskové organizace odlišit.

Současné, subjektivní (politické) pojetí kategorizace

Nesouhlasíme se současným uchopením kategorizace neziskových organizací prostřednictvím definování veřejné prospěšnosti z jednoho prostého důvodu: tento způsob podle našeho názoru směřuje příliš do oblasti politické, a tudíž subjektivní. Naše hlavní protiargumenty k současnému pojetí veřejné prospěšnosti uvedeme v první části dokumentu.

Alternativní, objektivní (technické) pojetí kategorizace

Jako možnou alternativu navrhuje ve druhé části jiné řešení problematiky kategorizace neziskových organizací, neboť jsme přesvědčeni, že ji lze uskutečnit v oblasti technické, a tudíž objektivní. Vycházíme přitom také z výzkumných projektů³ provedených naším pracovištěm, které jasně poukazují na to, že většina současných sdružení majetku, která byla podle zákona zřízena či založena k veřejně prospěšným cílům, nedodrží zákony, zejména pokud se týče zveřejňování výročních zpráv. Tento fakt je způsoben především tím, že je ke zveřejňování nenuť žádné sankce, ani motivace v podobě nějakých výhod oproti jiným organizacím.

¹ ŠKARABELOVÁ, S. *Když se řekne nezisková organizace ...* Brno: Masarykova univerzita, 2002. str. 35.

² Podobný požadavek obsahuje Zpráva o neziskovém sektoru na str. 30 (Usnesení vlády ČR ze dne 5. ledna 2005 č. 19 – <http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>).

³ Ekonomika nadačních subjektů v ČR (září 2003–červen 2004) a Ekonomika obecně prospěšných společností (započato srpen 2004).

KRITIKA SOUČASNÉHO POJETÍ KATEGORIZACE (VEŘEJNÉ PROSPĚŠNOSTI)

Současné pojetí kategorizace neziskových organizací prostřednictvím definování veřejné prospěšnosti, které se objevuje v návrhu občanského zákoníku, považujeme za nesystémové. Především, tuto problematiku nemá řešit občanský zákoník, protože jeho úkolem je stanovit základní principy pro sdružování občanů a zakládání právnických osob a upravit chování právnických osob po vstupu do vnějších vztahů. Úkolem občanského zákoníku nemůže být diferenciaci neziskových organizací, zvláště pokud za tím stojí výhody veskrze finančního rázu. Současné pojetí zároveň nenabízí řešení, kdo a na základě čeho by měl rozhodovat o diferenciaci neziskových organizací. Snahy o definování veřejného prospěchu prostřednictvím taxativního vymezení činností, stanovení minimální územní působnosti nebo dokonce velikosti cílové skupiny či její otevřenosti/uzavřenosti, považujeme za velice nešťastné. Je nutné si uvědomit, že operování s obecnými pojmy, jakým veřejná prospěšnost bezesporu je, může posléze vést ke korupci a zneužití státní moci, což je bezesporu to poslední, čeho by samotné neziskové organizace chtěly dosáhnout.

Komentovat nebo analyzovat současné pojetí veřejné prospěšnosti tak, jak je obsaženo v návrhu občanského zákoníku, je v tuto chvíli obtížné, protože ustanovení zde uvedená se odvolávají na specifický zákon, jehož znění zatím není známo. Přesto se o to pokusíme.

Současné znění problematiky veřejné prospěšnosti v návrhu občanského zákoníku

§ 115

Veřejná prospěšnost

(1) Právnické osobě, která

- a) svou činností sleduje dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl,*
 - b) vykonává veřejně prospěšnou činnost nebo poskytuje veřejně prospěšnou podporu za předem určených a rovných podmínek pro každého a*
 - c) jejíž zisk bude podle zakladatelského právního jednání v podstatné části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro něž je založena,*
- náleží status veřejné prospěšnosti.*

(2) Status veřejné prospěšnosti se odejme právnické osobě, která se svou činností odchýlí od ustanovení odstavce 1 písm. a) nebo b) nebo se svým ziskem naloží v rozporu s ustanovením odstavce 1 písm. c).

§ 116

(1) Zákon stanoví, za jakých podmínek a jakým způsobem se právnické osobě přizná nebo odejme status veřejné prospěšnosti. Je-li takový status přiznán nebo odňat, vyznačí se to ve veřejném rejstříku, v němž je taková právnická osoba zapsána.

(2) Zákon stanoví, v jakém rozsahu, za jakých podmínek a jakým způsobem se veřejně prospěšná právnická osoba může ucházet o zvláštní výhody, které podle zákona náleží jen osobám se statusem veřejné prospěšnosti.

Komentář k aktuálnímu znění návrhu nového občanského zákoníku

§ 115 odst. 1, písm. a): Současné znění je natolik obecné, že nelze určit, kdy se právnická osoba svou činností odchýlí (odstavec 2 stejného paragrafu) od ustanovení tohoto odstavce. Pojmy „obecné blaho“ nebo „veřejně prospěšný cíl“ nejsou v tomto odstavci definovány.

Jedná se přitom o tzv. neurčité pojmy, a tak skutečný dopad tohoto ustanovení bude záležet na konkrétním znění specifického zákona.

§ 115 odst. 1, písm. b): Podobné ustanovení je v současné době použito v zákoně č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech (§ 2, odst. 1, písm. b). Zatímco v zákonu o OPS bylo definičním znakem, zde je evidentní podmínkou pro dosažení statusu, resp. s ním udělených výhod. Lze si jen obtížně představit, jak by se tato podmínka dala v praxi dokazovat. Navíc toto ustanovení i přes změnu formulace⁴ (oproti původnímu znění v § 104) stále upřednostňuje ty neziskové organizace, které poskytují cílenou podporu nebo službu. Například ochrana životního prostředí by se nemohla stát zvýhodněnou činností, protože ji nelze provádět „za předem určených a rovných podmínek pro každého“.

§ 115 odst. 1, písm. c): Zde se jedná opět o nevhodné řešení, zejména pojem „podstatné části“ nechává rozhodnutí na orgánu, který by měl status veřejné prospěšnosti schvalovat, a tudíž může docházet k odlišným výkladům. Znění obsažené v § 2, odst. 1, písm. c) zákona 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, je mnohem jasnější. V navrhovaném znění navíc pro získání statusu veřejné prospěšnosti stačí pouze deklarovat (zakladatelské právní jednání) nerozdělování zisku, důraz přitom není kladen na skutečné jednání.

§ 116 odst. 1: Zde není jasné, co znamená sousloví „se přizná/odejme“. Kdo vlastně status veřejné prospěšnosti přiznává/odejímá?

Kritika současného pojetí kategorizace neziskových organizací

Veřejný prospěch jako subjektivní záležitost a veřejná volba

Stanovit hranice, která činnost je a která není veřejně prospěšná, je podle našeho názoru obecně nemožné. Každý občan na to má jiný názor. Jedná se o subjektivní, tedy politické rozhodnutí, které se v demokratické společnosti prosazuje skrze veřejnou politiku, jejíž konečné rozhodnutí nazýváme veřejnou volbou. Ta se uskutečňuje jak prostřednictvím příjmové (daňové úlevy), tak i výdajové (podpora činností) stránky veřejných rozpočtů. Soukromé osoby uskutečňují podporu prospěšných činností prostřednictvím darů, přičemž stát dobročinnost podporuje opět prostřednictvím veřejných rozpočtů (znovu daňové úlevy).

Protože se jedná o subjektivní záležitost, žádné autoritě by nemělo náležet právo stanovit a rozhodovat o tom, co je více a co méně prospěšné. Taková pravomoc by mohla být v rukou státní (veřejné) moci zneužitelná.

Problematika definování pojmu „veřejný prospěch“

Při definování hranice veřejný vs. vzájemný prospěch nejde ani tak o přívlastky, jako o vymezení pojmu „prospěch“. Tento pojem je totiž velice obecný a lze si pod ním představit celou řadu konkrétních činů a událostí, různou škálu cílových skupin a výstupů. Seznam činností, které lze považovat za prospěšné, může být nekonečný (seznam činností, které v USA nepodléhají dani,⁵ je obsažen na 11 stranách formátu A4!). Stejně tak úsilí o vymezení veřejného prospěchu podle velikosti (územní působnost, velikost cílové skupiny) je slepou cestou, protože se tímto způsobem polemika pouze přesune od pojmu „prospěch“ k jiným pojmům.⁶ Budeme-li v tomto přístupu pokračovat, můžeme se nakonec dostat ke stavu, kdy budeme měřit prospěšnost organizace podle jí dosahovaných výstupů (počet vystudovaných žáků, počet představení v roce, atd.). Shrneme-li tento odstavec: prospěch lze měřit jen velmi

⁴ Mimořádně, současné znění postrádá logickou vazbu. Na rozdíl od poskytování služeb totiž vykonávání činnosti nemusí být vázáno na předem určené podmínky pro každého.

⁵ The National Taxonomy of Exempt Entities (<http://fdncenter.org/tt2000/>).

⁶ Např. pojem „významná“, viz diskuse na mailing listu k tématu občanského zákoníku a veřejné prospěšnosti.

těžko, a tudíž jakákoli snaha jej definovat a podle této definice rozhodovat předpokládá velice složitý způsob řešení celé problematiky. Složitě řešení pak zákonitě vyvolá náročný proces schvalování, které bude podléhat aktuální politické situaci.

Problematika udělování statusu veřejné prospěšnosti

Nemůžeme souhlasit ani s tím, aby byl právníckým osobám udělován status veřejné prospěšnosti jen na základě provozované činnosti nebo právní formy (resp. na základě zakladatelského právního jednání). Za prvé, snad každá nezisková organizace vykonává hned několik hlavních činností. Ze statistiky víme, jak těžké je určit její převažující činnost, zejména pokud se rok od roku mění. Jak by se potom postupovalo, kdyby některé z vykonávaných činností nespádaly pod veřejnou prospěšnost a jiné ano? Za druhé, pokud by byl status udělován automaticky na základě pouhého vykonávání vyjmenované činnosti, pak by bylo velice těžké dokazovat, že právnícká osoba tuto činnost skutečně vykonává a že nejde o pouhé deklarování (úmysl) tuto činnost skutečně vykonávat. A konečně za třetí, pokud by byl status udělován automaticky podle právní formy, nezměnila by se současná situace, kdy řada organizací, které mají podle zákona naplňovat veřejně prospěšné cíle, má neprůhledné financování a slouží k naprosto jiným účelům.

Shrnutí: Získání zvýhodněného postavení neziskové organizace musí být vázáno na splnění jasných a předem daných podmínek, pouhá existence organizace či deklarování činnosti nebo cílů ve stanovách se nemohou stát dostatečným kritériem. Posuzována musí být vždy celá organizace, nikoli jednotlivé činnosti.

NÁVRH ALTERNATIVNÍHO POJETÍ KATEGORIZACE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

V našem návrhu se nebudeme snažit definovat pojem veřejný prospěch a úplně rezignujeme na jeho používání. Podle nás při kategorizaci neziskových organizací nejde o to, která z nich je více a která méně prospěšná. Náš návrh alternativního pojetí je poměrně jednoduchý a jeho základní principy se již v našem právním systému objevují, chceme je pouze doplnit o další prvky.

Neziskové organizace nepřinášejí zakladateli, aspoň z kapitálového pojetí, zisk, protože účetní zisk nemůže být nikomu rozdělen. Pokud vyjdeme z této úvahy, pak stát v případě neziskových organizací nemá co zdaňovat. Toto je velice jednoduchý princip, který však stát nemůže ze 100 % uskutečnit, protože se bojí možného zneužití, a tak část účetního zisku neziskovým organizacím zdaňuje. Kdyby se našly organizace, které svoji neziskovost jasně prokáží (a ony existují už dnes!), pak by u nich stát mohl od zdaňování naprosto upustit.

Principy kategorizace neziskových organizací

1) Neziskovost

Synonymem pojmu prospěch ve zcela konkrétním, definovatelném a prokazatelném smyslu je pojem zisk. (Činnosti, které nejsou konány ve smyslu dosažení zisku – soukromého prospěchu – můžeme označit za prospěšné.) Pokud někdo vloží kapitál do společnosti, aniž by očekával, že mu z něj bude plynout zisk, je to sama o sobě skutečnost, která by měla být podporována, ať už je tohoto kapitálu použito pro vykonávání jakékoli činnosti.

2) Transparentnost

Neziskovost je přímo spjata s transparentností. Je totiž nutné umožnit vnitřní (dozorčí orgány) i vnější (výroční zpráva, audit) kontrolu organizace, aby bylo možné jasně prokázat, zda

vytvořený účetní zisk opravdu nebyl nikomu rozdělen (a to včetně nepřiměřených odměn zaměstnancům, členům organizace a členům řídicích orgánů) nebo zda nejsou podporovány osoby jim blízké.

Zvýšení transparentnosti může neziskovým organizacím jedině pomoci. Mají-li se veřejnost a veřejná správa správně rozhodnout, které činnosti podpoří, je nutné mít o neziskových organizacích dostatek informací. Pokud budou neziskové organizace dostatečně transparentní, přispěje to zajisté k tomu, že donátoři budou moci snáze podporovat ty činnosti, které jsou podle jejich mínění nejvíce veřejně prospěšné.

3) Podmíněnost a zamezení zneužití státní moci pověřeným orgánem

Dosažení výhod musí být podmíněno splněním jasných a jednoduchých povinností. Na základě toho se může organizace rozhodnout, zda chce určitých výhod dosáhnout či nikoli. Musí být jasné a průkazné, zda organizace splnila či nespĺnila povinnosti vedoucí k dosažení výhod.

Orgán, který je udělováním zvýhodnění pověřen, rozhoduje pouze o tom, zda organizace splnila či nespĺnila povinnosti. Takové organizaci potom náleží výhody, kterou jsou určeny zákonem. Orgán však musí mít pravomoc prozkoumat, zda údaje udávané v předkládaných a veřejnosti dostupných dokumentech jsou pravdivé, a v případě lživých informací musí udělovat příslušné sankce.

Pokud budou podmínky k dosažení výhod jasně definovány, pak proces schvalování zvýhodnění neziskových organizací může probíhat bez korupce a zneužití státní moci. Všechny údaje a dokumenty vedoucí k rozhodnutí o udělení zvýhodnění by měly být dostupné veřejnosti a každá organizace by měla mít možnost odvolání.

Právní ukotvení a administrace

Pokud se v případě kategorizace neziskových organizací má jednat pouze o **daňové úlevy**, pak ustanovení týkající se zvýhodnění neziskových organizací musí být součástí **daňových zákonů** (resp. daňové soustavy) a dohled nad nimi musí provádět **finanční úřady**, resp. orgán, jehož rozhodnutím se daňové úřady budou řídit.

Jako vhodné se jeví, především z hlediska průhlednosti hospodaření neziskových organizací, stanovit přísnější podmínky pro organizace, které žádají o provozování **veřejných sbírek**. I v tomto případě lze výše uvedené principy kategorizace neziskových organizací použít.

Pokud se jedná o zvýhodnění některých organizací při žádosti o **podporu z veřejných rozpočtů**, pak toto zvýhodnění může být obsaženo pouze v zákonech nebo jiných normách, které se zabývají veřejnými rozpočty (rozpočtová pravidla, usnesení vlády, atd.). Avšak zvýhodňovat pouze některé organizace při podpoře z veřejných rozpočtů postrádá logiku. Státní a jiné veřejné rozpočty podporou neziskových organizací naplňují funkce, které jim ukládá Ústava. Omezení podporovat určitý typ neziskových organizací je, jako kdybyste někomu tvrdili, že hlad lze zahnat jen černým chlebem se slunečnicovými jádérky a nikoli obyčejnou houskou. Poskytování podpory, vymezení pravidel a kontrolování jejich dodržování musí činit orgány státní správy a samosprávy samy.

Na druhou stranu, Ministerstvo financí ČR v nedávné době převedlo tzv. Informační systém nestátních neziskových organizací (IS NNO) na Úřad vlády.⁷ Tento informační systém čerpá

⁷ viz Usnesení vlády ČR ze dne 15. prosince 2004 č. 1279 o změně provozovatele veřejně přístupného informačního systému o nestátních neziskových organizacích při Centrální evidenci dotací z rozpočtu Ministerstva financí (<http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>).

údaje především z Centrální evidence dotací z rozpočtu, avšak neziskové organizace se do něho mohou přihlásit také dobrovolně. Do budoucna se uvažuje také o tom, že by IS NNO mohl sloužit jako **registr pro neziskové organizace**. IS NNO by se tak mohl stát univerzálním rejstříkem, do kterého by se zapisovaly všechny neziskové organizace, které žádají o poskytnutí výhod, ať již spojených s daňovými úlevami (viz níže), možností provozování veřejných sbírek, či s poskytováním dotací ze státního rozpočtu (k tomu slouží IS NNO již dnes) a jiných veřejných rozpočtů (o jejich zapojení se uvažuje do budoucna).

Návrh podmínek, jejichž splnění by vedlo k udělení výhod

- (1) Hospodářský výsledek (zisk) právnické osoby nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů, členů jejich orgánů nebo zaměstnanců a musí být použit na účely, pro které byla právnická osoba založena.
- (2) Právnická osoba musí dále:
 - a) každoročně zveřejnit výroční zprávu ve stanovené struktuře,
 - b) mít zřízen vícečlenný statutární orgán,
 - c) mít zřízen vícečlenný dozorčí orgán,
 - d) každoročně nechat provést audit nezávislým auditorem a zveřejnit jeho zprávu.
- (3) Splnění podmínek uvedených v odst. 1 a odst. 2 písm. a) až c) vede k udělení **obecných daňových výhod**. Splnění podmínek uvedených v odst. 1 a odst. 2 písm. a) až d) vede k udělení **vyšších daňových výhod**.

Požadavky na výroční zprávu:

- a. základní údaje o organizaci;
- b. přehled o činnosti vykonané v uplynulém roce;
- c. jména a adresy členů statutárního orgánu;
- d. jména a adresy členů dozorčího orgánu;
- e. úplnou účetní závěrku (rozvaha, výkaz zisků a ztrát, příloha účetní závěrky);
- f. zprávu dozorčího orgánu o hospodaření organizace;
- g. případně zprávu auditora, pokud byl proveden audit hospodaření;
- h. případně další požadavky vyplývající z jiných zákonů.

Návrh daňových úlev pro organizace splňující podmínky⁸

Garantem daňové soustavy v České republice je Ministerstvo financí a konečné stanovení podmínek a výhod záleží na něm. V následujících odstavcích se pokusíme navrhnout, jak by stanovení podmínek a výhod mohlo vypadat.

Daň z příjmu

Za neziskovou organizaci lze považovat pouze tu, která nebyla zřízena či založena za účelem podnikání a jejíž hospodářská činnost obratem nepřevyšuje hlavní činnost.⁹ Organizace sleduje odděleně pouze hlavní a hospodářskou činnost, tj. všechny hlavní činnosti tvoří kumulativně jeden základ daně.

Osvobozeno vždy - dotace z veřejných rozpočtů,
- dary a
- členské příspěvky.

Větší zvýhodnění (audit) - úplné osvobození od daně z příjmu.

⁸ Zpracováno dle *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*. New York: Open Society Institute, 1997. str. 79-88 a RŮŽIČKOVÁ, R. *Neziskové organizace. Vznik, účetnictví, daně*. 6. vyd. Olomouc: Anag, 2004.

⁹ Obecně jsme proti stanovování jakýchkoli hranic, ale v tomto případě by se o 50% kritériu dalo uvažovat.

Obecné zvýhodnění (bez auditu) - možnost uplatnění paušálního 50% odpočtu základu daně z příjmu.

Dar jako odpočet daně z příjmu pro dárce - odpočitatelnou položkou základu daně z příjmu jsou pouze dary poskytnuté zvýhodněným organizacím.

(Komentář: Výše odpočtu se v zahraničí velice liší. Jako příklad můžeme vzít USA, kde je možnost až 50% odpočtu pro fyzické osoby a 10% odpočtu pro právnické osoby v případě, že se obdarovaným stává nejvíce zvýhodněná kategorie neziskových organizací. Při darování jiným než zvýhodněným organizacím si ze základu daně z příjmů nemůže dárce odečíst nic. Toto přísné pojetí by v ČR zamezilo poměrně častému jevu, kdy si skupiny majetnějších občanů zakládají občanská sdružení s cílem využít odpočet daně k soukromým účelům. Stejně tak by dárce mohli vyvíjet na neziskové organizace tlak, aby zveřejňovali výroční zprávy, protože to pro ně bude výhodnější.)

Daň z přidané hodnoty

V případě DPH jako nepřímé daně se jedná o jiný princip zdaňování. O zvýhodnění rozhoduje obecně druh vyrobené produkce, bez ohledu na to, zda se jedná o ziskovou či neziskovou organizaci. Česká republika se musí řídit ustanoveními EU.

Silniční daň

Plně osvobozeny zvýhodněné neziskové organizace.

Daň z nemovitostí

Plně osvobozeny zvýhodněné neziskové organizace.

Daň dědická a darovací, daň z převodu nemovitosti

Plně osvobozeny zvýhodněné neziskové organizace.

Příklady dopadů změn na vybrané nevýdělečné organizace

1) **Příspěvková organizace**, která v současné době nevydává výroční zprávu, a nepodává tak dostatek informací veřejnosti o tom, zda případný zisk rozdělila či nikoli, by platila daň z příjmu, silniční daň, daně transferové a dárce by si nemohl odečíst dar ze základu daně z příjmu.

2) **Malá členská organizace**, která v současné době nevydává výroční zprávu a jejímiž příjmy jsou pouze členské příspěvky, dotace a dary, by neplatila žádnou daň z příjmu, dárce by si však nemohl odečíst dar od základu daně z příjmu.

3) **Velká členská organizace**, jejímiž příjmy jsou také výnosy z hospodářské činnosti, by neplatila daň z příjmu v případě, pokud by hospodářská činnost činila méně než 50 % obrátu a pokud by zveřejnila správně strukturovanou výroční zprávu. V tom případě by si dárce mohl odečíst odpočet daně z příjmu.

4) **Nečlenská organizace** (nadace, nadační fond, obecně prospěšná společnost), která sice v současné době zveřejňuje výroční zprávu, avšak informační hodnota této výroční zprávy nesplňuje stanovené podmínky, by platila daň z příjmu a dárce by si nemohl odečíst odpočet daně z příjmu.