

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. OBECNÁ ČÁST

a) Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY Z RIA

1. Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona: Návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o statusu veřejné prospěšnosti)	
Zpracovatel: Ministerstvo spravedlnosti ČR	Předpokládaný termín nabytí účinnosti: 01.2018
Implementace práva EU: Ne	
1. Cíl návrhu zákona	
<p>Stanovení podmínek, při jejichž splnění má veřejně prospěšná právnická osoba ve smyslu ustanovení § 146 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen občanský zákoník nebo „OZ“), právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti. Návrh má naplnit ustanovení § 147 OZ, které jeho existenci předvídá.</p> <p>Zákon by měl přispět k možnostem zlepšení vnímání a zvýšení důvěry k neziskovému sektoru.</p>	
2. Agregované dopady návrhu zákona	
2.1. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
<p>Nepředpokládají se významnější dopady na veřejné rozpočty. Zvolené řešení počítá s tím, že soudní soustava je schopná zajistit provedení navrhované úpravy již za současného stavu. Předkladatel se domnívá, že případný nový nápad by byl pro soudy zvládnutelný i při současném stavu soudní soustavy. S ohledem na to, že získání statusu je podmíněno splněním řady podmínek, nelze předpokládat nárazový zvýšený nápad. Ač budou soudy vykonávat určitý dohled nad subjekty se statusem veřejné prospěšnosti a povedou případně řízení o odnětí statusu, s navrhovanou změnou vyplývající z implementace návrhu zákona nebudou spojeny žádné požadavky na navýšení limitu počtu míst a objemu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci.</p>	
2.2. Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ano	
<p>Zvýšení atraktivity české právní úpravy a českých právních forem právnických osob k realizaci veřejně prospěšných aktivit. Návrh umožní zjednodušit pohled na český neziskový sektor i z hlediska zahraničních soukromoprávních a veřejnoprávních dárců a jiných podporovatelů. Status veřejné prospěšnosti v tomto ohledu může sehrát úlohu průkazu, že je určitá právnická osoba skutečně veřejně prospěšná.</p>	

2.3. Dopady na podnikatelské prostředí: Ano
Právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti má každá veřejně prospěšná právnická osoba ve smyslu ustanovení § 146 OZ, která splní podmínky stanovené zákonem, tedy teoreticky i podnikatelé. Konkrétní dopady na podnikatelské prostředí se však nepředpokládají.
2.4. Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne
2.5. Sociální dopady: Ne
2.6. Dopady na spotřebitele: Ne
2.7. Dopady na životní prostředí: Ne
2.8. Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu rovnosti žen a mužů: Ano
Návrh představuje překonání posuzování právnických osob soukromého práva z hlediska právní formy a klade jako referenční kritérium charakter jejich činnosti. V tomto ohledu může být status přiznán v podstatě jakékoliv právnické osobě soukromého práva, není-li to z povahy věci vyloučeno, tedy například i obchodní korporaci.
2.9. Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
2.10. Korupční rizika: Ano
Korupční rizika jsou popsána v části h) obecné části důvodové zprávy.
2.11. Dopady na bezpečnost a obranu státu: Ne

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1. Definice problému

1.1.1. Povaha a rozsah problému

Nejobecněji řečeno lze identifikovat regulatorní selhání současného právního stavu v absenci úpravy institutu statusu veřejné prospěšnosti (dále též „status“). Byť existenci statusu předvídá ve svém ustanovení § 147 občanský zákoník, jeho získání, a tedy ani jeho využívání dnes možné není.

Současný stav neumožňuje zřetelně, veřejně a jednoduše identifikovat veřejně prospěšné právnické osoby. Neexistují obecně závazné nástroje a postupy, které by deklarovaly a kontrolovaly transparentnost a kvalitu naplňování účelu právnických osob. Vzniká tak dluh na jedné straně vůči právnickým osobám s potenciálem zápisu statusu, na druhé straně vůči celé společnosti ve vztahu k transparentnosti neziskového sektoru. Veřejně prospěšné subjekty se totiž povětšinou kryjí s množinou neziskových právnických osob (nestátních neziskových organizací, dále též „NNO“).

Na okraj je vhodné poznamenat, že užívání zažitého pojmu neziskovosti je v jistém ohledu zjednodušující. Je nutné si uvědomit, že neziskovost neznamená nevytváření či nemožnost dosahování zisku, ani neupírá daným osobám právo podnikat. I kupříkladu spolek, tedy typická právní forma nestátní neziskové organizace, může produkovat zisk, a to i značný. Podstatné však je, jak se ziskem ve vztahu ke svému účelu naloží. Neziskovost v tomto smyslu nelze nadto vnímat jako jediné kritérium při posuzování veřejné prospěšnosti, byť půjde o předpoklad stěžejní. Označení „neziskový sektor“ či „nestátní nezisková organizace“ je proto třeba vnímat jako označení ne zcela přesné, ale zažité, referující k širokému počtu subjektů na základě formálních i materiálních kritérií.

Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020 uvádí k definici NNO následující.

„Typické NNO naplňují znaky mezinárodně sdílené definice NNO, jejímiž autory jsou americký sociolog L. M. Salamon a německý sociolog H. K. Anheier. Tato definice byla vypracována v devadesátých letech minulého století jako reakce na potřebu vymezit konkrétní a reálné znaky soukromých neziskových organizací, které budou platné i v mezinárodním měřítku bez ohledu na různá národní či lokální specifika a umožní mezinárodní srovnání. Jde o tyto znaky:

- *Organizovanost (stálá, formalizovaná struktura)*
- *Soukromý charakter a nezávislost na státu (soukromoprávnost)*
- *Nerozdělování zisku (mezi členy a rozhodující osoby)*
- *Samosprávnost (vnitřní struktura)*
- *Dobrovolnost (ve smyslu „s účastí dobrovolníků“)*

Přesně kategorizovat tuto velkou množinou právnických osob a postihnout její různorodost není možné.“¹

Absencí statusu veřejné prospěšnosti je taktéž znemožněno případné provázání s jinými zákony, respektive vznik různých výhod ať už pro právnické osoby samé či např. pro donátory

¹ Srov. Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020, str. 8.

těchto subjektů. Tím dochází sekundárně k poškozování neziskového sektoru jako takového, zvláště při srovnání se stavem v zahraničí (viz část 1.1.5.).

Konečně lze úvodem jako problém identifikovat též nedostatečné legislativní propracování výměru veřejné prospěšnosti. Tím je oslabena praktická aplikace materiálního posuzování právnických osob z hlediska jejich skutečné činnosti (tedy nelpění na jejich právní formě), kterýžto přístup vyznává rekodifikované soukromé právo. K tomuto ohledu viz část 1.2.

1.1.2. Specifický problém – absence úpravy statusu veřejné prospěšnosti

Předně je třeba si uvědomit, že veřejná prospěšnost je faktická, materiální kvalita, kterou může mít kterákoli právnická osoba. Touto myšlenkou byla odůvodněna úprava nového občanského zákoníku, která měla za cíl změnit kritéria pro posuzování veřejné prospěšnosti. Před rekodifikací soukromého práva platila zažitá optika formálního posuzování, podle níž určité právní formy právnických osob jsou veřejně prospěšné a jiné takový charakter nemají a mít nemohou. Tento formalistický přístup platí v českém právním řádu částečně i dnes, zejména pak v právu veřejném.

V rovině soukromého práva a pro jeho účely však má být veřejná prospěšnost posuzována fakticky, s ohledem na věcný obsah činnosti konkrétní právnické osoby. Proto již dnes lze i s využitím obecného ustanovení § 146 OZ určit, zda konkrétní právnická osoba veřejně prospěšná je, čili nic.

Podle ustanovení § 146 OZ je veřejně prospěšná právnická osoba taková právnická osoba, jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha, pokud na rozhodování právnické osoby mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, pokud taková právnická osoba nabyla majetek z poctivých zdrojů a pokud hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.

Není však blíže upraven způsob, předpoklady a postup určitého formálního stvrzení skutečnosti, že subjekt má předmětnou kvalitu. Určité vrchnostenské stvrzení a formální přiznání, tedy předmětný status, je pak tím, co lze považovat za hodnotný institut, který v českém právním řádu chybí. Stejně tak neexistují konkrétnější pravidla pro kontrolu nad naplňováním podmínek stanovených pro veřejně prospěšné právnické osoby. Jedná se o poměrně zásadní nedostatek českého právního řádu, který s sebou nese negativní důsledky (viz dále, zejm. část 1.1.4.).

Lze tedy říci, že Česká republika udělala ve změně chápání neziskového sektoru zatím pouze poloviční krok. Občanský zákoník váže veřejnou prospěšnost na činnost konkrétní osoby, nikoliv pouze na právní formu, jak tomu bylo doposud. Neexistuje však zvláštní právní úprava, která by vymezovala podmínky pro získání statusu veřejné prospěšnosti a řešila problematiku kontroly dodržování těchto podmínek.

Bez možnosti zapisování statusu veřejné prospěšnosti není materiální posouzení kvalit právnické osoby, tedy toho, zda je skutečně veřejně prospěšná, nijak veřejně seznatelné. Současná úprava posuzování veřejné prospěšnosti je neúplná a v zásadě bez možnosti a způsobů využití.

Kromě skutečnosti, že neexistuje právní předpis, se kterým ustanovení § 147 občanského zákoníku počítá, je problémem též skutečnost, že se statusem veřejné prospěšnosti počítají i jiné právní předpisy, např. zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále „zákon o soudních poplatcích“). Současný právní stav tedy neumožňuje uplatnit osvobození od soudních poplatků ve věcech veřejného rejstříku, se kterým zákon o soudních poplatcích počítá [jeho ustanovení § 11 odst. 2 písm. t)].

Byť byly s ohledem na nepřijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti postupně podniknuty legislativní kroky, aby se omezily negativní dopady na neziskový sektor, stále existuje ve veřejném rejstříku celá řada subjektů ve vztahu k placení soudních poplatků

znevýhodněných. Bez existence statusu veřejné prospěšnosti dopadá osvobození od soudních poplatků pouze na subjekty právních forem typických pro neziskový sektor (tj. spolek, pobočný spolek, odborová organizace, mezinárodní odborová organizace, organizace zaměstnavatelů a mezinárodní organizace zaměstnavatelů a jejich pobočné organizace, nadace, nadačním fond, ústav a obecně prospěšná společnost). Právnícké osoby jiných právních forem, ač mohou být také veřejně prospěšné, osvobozeny dnes být nemohou, jelikož status veřejné prospěšnosti není upraven.

1.1.3. Specifický problém – absence bližšího vymezení veřejné prospěšnosti

Ustanovení § 146 OZ je třeba vnímat jako obecné. Ačkoli se v něm stanoví, kdy je právnícká osoba veřejně prospěšnou, nelze toto určení vnímat jako stanovení podmínek pro zápis statusu. Proto se jako další problém platné právní úpravy jeví absence bližšího vymezení znaků právnícké osoby, která je veřejně prospěšnou a tedy má nárok na zapsání statusu. Na výše uvedeném závěru nic nemění ani fakt, že s účinností od 1. ledna 2014 zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), definuje veřejně prospěšného poplatníka.

Veřejně prospěšný poplatník není primárně vázán na právní formu, ale na obsah činnosti, kterou veřejně prospěšný subjekt uskutečňuje. V souladu s § 17a odst. 1 zákona o daních z příjmů se jedná o poplatníka, který v souladu se svým zakladatelským právním jednáním, statutem, stanovami, zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci jako svou hlavní činnost vykonává činnost, která není podnikáním. Zmíněná definice je funkční čistě pro účely zákona o daních z příjmů a o soukromoprávním pojmání veřejné prospěšnosti příliš nevyovídá. Nadto ustanovení § 17a odst. 2 zákona o daních z příjmů obsahuje i negativní výčet právních forem, které nikdy nemohou být veřejně prospěšnými poplatníky (např. obchodní korporace). Z tohoto hlediska tak zákon o daních z příjmů stále částečně pracuje s formálním kritériem veřejné prospěšnosti. Jeho pojetí tak nelze vztahovat na další oblasti právního řádu, zejména pak na chápání veřejně prospěšné právnícké osoby v rámci civilního práva.

1.1.4. Specifický problém – kvalitativní (ne)rozlišení subjektů neziskového sektoru

V současné době působí v České republice velké množství subjektů, jež lze počítat do neziskového sektoru. V roce 2015 bylo registrováno kolem 130 tisíc subjektů soukromého práva majících právní formy pro NNO typické (viz část 1.1.5.). V tomto množství subjektů, při uvážení jejich různorodosti, není pro třetí strany snadné a často ani možné se mezi nimi orientovat a posuzovat jejich důvěryhodnost. Zvláště podstatná se jeví potřeba kvalitativního rozlišování mezi nestátními neziskovými organizacemi z pozice sponzorů a různých dárců.

V současnosti existují pro potřeby rozlišování NNO pouze různé značky kvality udělované soukromými subjekty. Toto řešení však trpí nedostatkem obecně závazných pravidel a vynutitelnosti jejich plnění. Legislativní rámec procesu zápisu, ale též kontroly užívání, jakož i hodnocení předpokladů pro zápis určitého příznaku spolehlivosti, důvěryhodnosti a transparentnosti je nenahraditelný. Navíc skrze ukotvení v zákoně je spolehlivěji zajištěna jistá životnost a trvalost institutu statusu.

Stejně tak je současný stav problematický z pohledu NNO samých, jelikož nemají možnost se vůči třetím osobám (veřejnosti) vzájemně diferencovat na základě jasně sledovatelného a zákonem definovaného označení.

Nelze říci, že by neziskový sektor byl nedůvěryhodný či netransparentní. Chybí však instrument, který by zejména nestátním neziskovým organizacím umožňoval tyto své kvality jednoduše manifestovat a využívat. Paleta možné podpory neziskového sektoru je tak zúžena.

1.1.5. Okruh subjektů postižených problémem

Vymezenými problémy současného stavu, při neexistenci úpravy statusu veřejné prospěšnosti, jsou v nejvyšší míře postiženy subjekty neziskového sektoru, jak ostatně plyne z výše uvedeného. Pozice NNO je ztížena, jelikož svou povahu a charakteristiky musí vůči třetím osobám neustále a opakovaně prokazovat. Právní formy, jejichž primární činností bude vždy činnost nezisková, jsou, k 31. 12. 2015 (přehled počtu předmětných právních forem zapsaných ve veřejných rejstřících podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen „ZVR“ nebo „zákon o veřejných rejstřících“) následující.

Právní forma	Počet zapsaných subjektů
Spolek	90 594
Pobočný spolek	27 957
Odborová organizace a organizace zaměstnavatelů	824
Nadace	587
Nadační fond	1 811
Ústav	421
Obecně prospěšná společnost	3 207
Celkem	125 401

K subjektům dalších právních forem s primárně neziskovou činností, které jsou zapsány v jiných veřejných rejstřících,² patří zejména následující.

Právní forma	Počet subjektů
Církev a náboženská společnost	36
Osoba založená církví a náboženskou společností ³	4 118
Školská právnická osoba zřízená soukromým zřizovatelem	109

V kontextu problémem dotčených subjektů však nelze opomenout také jiné formy právnických osob, zejména obchodní korporace, nejsou-li založeny za účelem rozdělení zisku mezi své členy, popřípadě další osoby. Pro tyto právnické osoby je v současnosti participace na činnosti neziskového sektoru nejsložitější, a to především z důvodu neexistence diskutovaného statusu. Zprostředkovaně je definovanými problémy zasažena též sama činnost NNO. Veřejně prospěšné aktivity jsou pasivně utlumovány, stejně jako sledování a prosazování obecného blaha. Při uvážení důležitosti neziskového sektoru pro společnost je naopak třeba zmnožování nástrojů na jeho podporu. Zájmy nestátních neziskových organizací, jako podpora různým skupinám osob či jednotlivců, sociální věci, životní prostředí, kultura a mnoho dalších, je vždy nutno v rámci problematiky statusu veřejné prospěšnosti připomínat.

² Údaje o počtu subjektů, které jsou zapsány v jiných veřejných rejstřících, jsou platné ke dni 15. 9. 2014.

³ Toto označení odpovídající legislativní zkratce zavedené v návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti je v textu důvodové zprávy používáno pro právnické osoby založené církví nebo náboženskou společností a evidované podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církvi a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech).

Stran materiálního rozlišování lze dnes NNO teoreticky dělit z hlediska jejich funkcí, a to na nestátní neziskové organizace servisní, advokační, zájmové a filantropické. K bližšímu vymezení lze citovat Státní politiku vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020:

- **„Servisní NNO** poskytují přímé služby svým klientům, tedy přímo řeší veřejné problémy. Typicky do této skupiny patří NNO, poskytující sociální služby, NNO v oblasti zdravotnictví a sociálního začleňování nebo v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. Jde většinou o nečlenské NNO, které usilují o svoji profesionalizaci nebo jí již dosáhly. Servisní a advokační funkce NNO často v jednotlivém případě splývají, tedy konkrétní NNO plní obě uvedené funkce zároveň, a to v určitém poměru svých činností.
- **Advokační NNO** bojují za práva vymezených skupin či vybraných veřejných zájmů. Jejich činnost spočívá v prosazování změn nebo naopak bránění změnám vůči veřejným nebo soukromým institucím. Mají významnou roli v prosazování principu rovnosti a nediskriminace, v ochraně menšinových zájmů a veřejného zájmu, jako je ochrana zdraví, životního prostředí nebo práv spotřebitelů. Tyto NNO jsou z hlediska struktury jak členskými organizacemi (občanská sdružení, nyní spolky), tak nečlenskými (obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy).
- **Filantropické NNO** podporují finančně i hmotně veřejně prospěšné aktivity. Typicky se jedná o nadace a nadační fondy.
- **Zájmové NNO** jsou vůbec nejpočetnější skupinou NNO v českém neziskovém sektoru. Zaměřují se na organizování zájmové činnosti buď výhradně pro své členy, nebo s přesahem do širší veřejnosti, kdy se jejich aktivity blíží službám, poskytovaným určitým skupinám. Typicky do této skupiny patří NNO v oblasti sportu, kultury, tradiční venkovské zájmové spolky (například Sokol, včelařské svazy, dobrovolní hasiči, apod.). Zájmové NNO jsou postaveny výhradně na členském principu.

Tabulka č. 4: Typologie NNO v ČR podle funkcí

Funkce	Hlavní činnost	Vnitřní struktura
Servisní	Sociální, zdravotní péče Vzdělávání a výzkum Humanitární pomoc a charita Kultura Rozvojová spolupráce a humanitární pomoc	Převážně nečlenské
Advokační	Ochrana životního prostředí Ochrana lidských práv Prosazování rovnosti a nediskriminace Ochrana práv menšin Ochrana zvířat Ochrana práv spotřebitelů Boj proti korupci apod.	Členské i nečlenské

	<i>Kulturní aktivity</i>	
Zájmové	<i>Sport Volný čas Včelaři, myslivci, zahrádkáři Komunitní spolky Další</i>	<i>Členské</i>
Filantropické	<i>Poskytující granty a dary</i>	<i>Převážně nečlenské</i>

Zdroj: Frič, P.: „Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy“.

Pozn.: Tabulka představuje převažující funkce a činnosti NNO (v rozdělení funkcí existují přesahy)⁴

Při absenci nástrojů zjednodušujících a v jistých ohledech zvýhodňujících činnosti neziskového sektoru obecně dochází k větší vytíženosti státního aparátu. Stát, u něž se vždy předpokládá, že se zasazuje o veřejné blaho, v konečném důsledku nepodporováním neziskového sektoru zhoršuje možnost participace třetích subjektů při obstarávání některých veřejných věcí. Zároveň v České republice platí, že některé oblasti veřejného a společenského zájmu by bez existence NNO stát sám zaopatřit nedokázal.

„Soudobé trendy ve vývoji NNO ukazují spíše stagnování počtu členů či postupné ubývání členů v řadě tradičních členských organizací, zakládání členských NNO s velmi malým a formálním množstvím členů, masivní vznik nečlenských NNO, které se postupně profesionalizují a jejich aktivity realizují jejich zaměstnanci. Takové NNO se opírají o svoji expertní znalost určité oblasti, ve které působí, a jako takové se prezentují. Jde o transakční aktivismus, který postupně získává na významu ve vztahu NNO a veřejné správy. Trend realizace aktivit takových NNO směřuje k profesionálnímu výkonu, navzdory tomu, že počet zaměstnanců v NNO zůstává stále nízký a příliš se meziročně nemění. Stále převládají NNO, fungující na zcela dobrovolnickém principu, tedy bez zaměstnanců a s vysokým podílem dobrovolnické činnosti / práce.“

Pro soudobou podobu neziskového sektoru v ČR je určitým znakem postupné, i když obtížné, budování sítí a střež NNO, které buď oborově, nebo všeoborově usilují o prosazení zájmů svých členských organizací. Jsou tedy advokačními NNO se specifickou členskou základnou, tvořenou dalšími NNO, které se spojují k prosazení systémových změn. S jejich vznikem a fungováním vystupuje do popředí otázka jejich legitimacy a reprezentativnosti.“⁵

Konečně lze jako skupinu osob postiženou výše popsanými problémy identifikovat širokou veřejnost, a to jak osoby právnické, tak fyzické. Nekomfortní postavení vzniká všem těm, kteří se na subjekty neziskového sektoru z různých pohnutek obracejí či chtějí obracet. Ať už jde o možné sponzory a dárcy nebo osoby u NNO hledající pomoc a záštitu či další třetí strany. Neexistuje zde jasná, veřejná známka mající autoritu, která by je informovala o určitých standardech kvality veřejné prospěšnosti.

1.1.6. Dosavadní legislativní vývoj problematiky statusu veřejné prospěšnosti

Ustanovení o veřejné prospěšnosti se do občanského zákoníku dostalo na základě připomínky pracovní komise Legislativní rady vlády při přípravě věcného záměru nového

⁴ Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020, str. 9 a 10.

⁵ Srov. Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020, str. 23.

občanského zákoníku. Nový občanský zákoník byl připravován s přestávkami od roku 2001. Legislativní snahy o zakotvení veřejné prospěšnosti však běžely souběžně s přípravou nového občanského zákoníku a původně se předpokládalo, že ještě před účinností nového občanského zákoníku bude přijat zákon o statusu veřejné prospěšnosti. Jeho účelem mělo být vymezit veřejnou prospěšnost, upravit podmínky povolení zápisu statusu veřejné prospěšnosti a upravit možnosti získání nejrůznějších výhod a podpor. Legislativní snahy skončily na úrovni věcného záměru. K přípravě paragrafového znění nebylo přistoupeno.

Pokusy o zakotvení právní úpravy předpokládané v ustanovení § 147 OZ se uskutečnily již v době přijímání doprovodných předpisů k rekonstrukci soukromého práva, tedy v období legisvakance občanského zákoníku (mezi léty 2012 a 2014). Zákon o statusu veřejné prospěšnosti byl přijat Poslaneckou sněmovnou, avšak byl zamítnut Senátem. Senátorům vadila především krátká lhůta do účinnosti navrženého zákona. Dalším rizikem, které Senát s předmětným návrhem spojoval, bylo potenciální administrativní i finanční zatížení krajských soudů, s nimiž návrh počítal jako s orgány příznávajícími status. Riziko zatížení soudů bylo vnímáno silněji, jelikož v souvislosti s účinností občanského zákoníku a též zákona upravujícího veřejné rejstříky se od 1. 1. 2014 zvýšil objem údajů do těchto rejstříků zapisovaných. Obavu z vytíženosti soudů rejstříkovou agendou, zvláště pak v prvním roce účinnosti, lze považovat za pochopitelnou, byť se plně nepotvrdila.

Vzhledem ke skutečnosti, že doprovodné právní předpisy k rekonstrukci civilního práva byly v Senátu projednávány na podzim 2013, tedy v době, kdy byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna, nemohla se k zamítnutému návrhu zákona opětovně vyjádřit.

Co se týče legislativního vývoje stran celého neziskového sektoru, lze odkázat na detailní rozbor v materiálu Státní politiky vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020 (str. 29 až 43). Zmíněný materiál též podává vyčerpávající rozbor současného stavu prostředí nestátních neziskových organizací, včetně analýzy jejich financování (str. 43 až 61).

1.1.7. Analýza zahraničních úprav

Praxe rozlišování mezi subjekty neziskového sektoru založenými za soukromými účely a těmi, které sledují obecný prospěch, a stejně tak zvýhodňování posledně uvedených ze strany veřejné moci je v evropských zemích hluboce zakořeněna. Platí tedy, že jednotlivé právní řády soustředí svou podporu obvykle jen na podmnožinu neziskových subjektů, a to podle jejich cílů a vykonávané činnosti, čímž favorizují aktivity spojené se zájmem celku. Na zvýhodněné subjekty tradičně kladou zvýšené nároky, pokud jde o vnitřní organizační strukturu, hospodaření, transparentnost a stanoví jim řadu dodatečných povinností.⁶

Veřejná prospěšnost subjektu neziskového sektoru je v jednotlivých zemích zohledňována různými způsoby. Explicitní status veřejné prospěšnosti jako značka prestiže se uplatňuje v řadě států – jmenovitě např. ve Francii (*reconnaissance d'utilité publique*), v Polsku (*organizacja pożytku publicznego*), v Maďarsku, Lotyšsku, Portugalsku, Rumunsku nebo Bulharsku. Obdobnou funkci plní specifický status *charity* ve Spojeném království nebo příjemce sponzorství v Litvě. V mnoha státech neexistuje explicitní status, avšak okolnost, že subjekt sleduje veřejně prospěšné cíle, je pro konkrétní účely zohledňována. Týká se to zejména daňové oblasti, respektive daňových zvýhodnění. Příkladem takových zemí jsou Německo, Rakousko, Dánsko, Švédsko, Španělsko nebo Švýcarsko. Na pomezí uvedených dvou modelů stojí třeba Nizozemsko a Litva, kde existuje výslovný status, avšak ne jako věc prestiže, ale pro označení beneficianta konkrétních výhod v daňovém právu. Výjimečně je

⁶ Moore D., Hadzi-Miceva K., Bullain N.: *A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe*. The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11, Issue 1, November 2008.

veřejná prospěšnost spojena s konkrétní právní formou právnické osoby. Takovým příkladem je např. *nezisková organizácia poskytujúci všeobecne prospešné služby* na Slovensku. Na Slovensku je však tento přístup kombinován s možností zohlednění veřejné prospěšnosti pro účely daňového zvýhodnění i u jiných právních forem.

Se statusem veřejné prospěšnosti ve všech uvedených formách bývají spojena různá zvýhodnění ze strany státu, zejména v daňové oblasti – typicky osvobození od vybraných druhů daní a pobídky pro osoby finančně podporující tyto subjekty (např. daňové odpisy), dále v některých státech osvobození od poplatků za některé veřejné služby. Explicitní status veřejné prospěšnosti sám o sobě pak bývá také považován za věc prestiže, za určitou známku kvality.

O udělení statusu veřejné prospěšnosti nebo o jiné formě klasifikace subjektu jako veřejně prospěšného rozhodují v jednotlivých zemích rozdílné instituce. Jde-li o explicitní status, modely jsou zvláště rozmanité. Odpovědným orgánem je např. vláda (např. Portugalsko a Rumunsko), některé ministerstvo (např. Bulharsko – ministerstvo spravedlnosti, Lotyšsko – ministerstvo financí), orgán spravující veřejný rejstřík (např. Polsko, Litva), konkrétní vysoká soudní instituce (Francie – nejvyšší správní soud) nebo obecné soudy (Maďarsko). Ve Spojeném království existují specializované veřejné regulatorní orgány (pro Anglii a Wales *Charity Commission for England and Wales*, pro Skotsko *Scottish Charity Regulator* a pro Severní Irsko *The Charity Commission for Northern Ireland*). V zemích, kde je zohlednění veřejné prospěšnosti primárně záležitostí daňového práva, rozhodují o posouzení, zda subjekt splňuje podmínky pro zvýhodnění, zpravidla finanční úřady (např. Německo, Rakousko, Nizozemsko, Dánsko). V některých zemích jsou k ruce rozhodujícím veřejným orgánům různé nezávislé expertní komise s poradním hlasem (např. Estonsko, Polsko, Lotyšsko).

Definice veřejné prospěšnosti v jednotlivých právních rádech je většinou spoluutvářena demonstrativním výčtem činností, které se považují za veřejně prospěšné, často též negativním výčtem aktivit do definice nespadaících. V rámci (později opuštěného) projektu evropské nadace na úrovni EU identifikovala Evropská komise na základě srovnání následující výčet účelů spojených s veřejným zájmem: (a) *umění, kultura nebo ochrana historických památek*; (b) *ochrana životního prostředí*; (c) *občanská nebo lidská práva*; (d) *boj proti zákonem zakázaným forem diskriminace*; (e) *sociální péče včetně předcházení chudobě či pomoci chudým*; (f) *humanitární pomoc nebo podpora při katastrofách*; (g) *rozvojová pomoci a rozvojová spolupráce*; (h) *podpora uprchlíkům nebo přistěhovalcům*; (i) *ochrana a podpora dětí, mládeže nebo starších osob*; (j) *podpora zdravotně postiženým osobám nebo jejich ochrana*; (k) *ochrana zvířat*; (l) *věda, výzkum a inovace*; (m) *vzdělávání a odborná příprava*; (n) *porozumění Evropě a mezi národy*; (o) *zdraví, dobré životní podmínky a zdravotní péče*; (p) *ochrana spotřebitelů*; (q) *podpora zranitelným a znevýhodněným osobám nebo jejich ochrana*; (r) *rekreační sporty*; (s) *podpora infrastruktury pro veřejně prospěšné organizace*.⁷

Podmínky pro získání statusu veřejné prospěšnosti se v jednotlivých státech liší a jsou koncipovány tak, aby reflektovaly cíle legislativy, potřeby společnosti, místní okolnosti a tradice. Zpravidla se podmínky týkají následujících aspektů: oblast činnosti subjektu, právní forma subjektu, rozsah, v němž se subjekt musí věnovat veřejnému zájmu, beneficianti jeho aktivit, požadavky ohledně vnitřního uspořádání a hospodaření. Zvláštní požadavky oproti ostatním neziskovým subjektům se uplatňují i po udělení statusu, např. finanční audity nebo povinnost překládat výroční zprávy o činnosti a hospodaření.⁸

Pokud jde o subjekty způsobilé k získání statusu nebo jiné zohlednění veřejné prospěšnosti, tradičně jde o spolky a nadace, což jsou napříč Evropou základní formy právnických osob v oblasti neziskového sektoru. V některých státech tímto výčtem končí (např.

⁷ Návrh nařízení Rady o statutu pro evropskou nadaci (Fundatio Europea).

⁸ Moore D., Hadzi-Miceva K., Bullain N.: *A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe*. The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11, Issue 1, November 2008.

Francie, Bulharsko), mnohé země pak zahrnují i další formy, např. církevní právnické osoby, neziskové obchodní společnosti, nebo konkrétní právní subjekty (např. na Slovensku Slovenský Červený kříž). Ve Spojeném království mohou být zahrnuty i entity bez právní osobnosti jako *trust* nebo *unincorporated association*.

Explicitní status je ve většině úprav udělován na žádost podanou příslušnému orgánu, doloží-li uchazeč splnění zákonných požadavků. Uchazeč může v některých zemích podat takovou žádost již při svém vzniku nebo později, v jiných, kde se vyžaduje doložení určité praxe subjektu v oboru, pouze později. Pokud subjekt podmínky přestane splňovat, status a související výhody rozhodnutím příslušného orgánu pozbude. Rozhodování příslušných orgánů je zpravidla podrobena soudní kontrole, typicky ve správním soudnictví.

1.1.8. Rizika spojená s nepřijetím navrhované právní úpravy

S ohledem na popsané problémy může při nepřijetí zákona upravujícího status veřejné prospěšnosti dojít ke snížení důvěryhodnosti neziskového sektoru a v návaznosti na to k jeho utlumení. Zprostředkovaně může dojít ke snížení prostředků, z nichž je neziskový sektor financován.

S ohledem na zahraniční zkušenosti lze též jako riziko identifikovat možné snížení atraktivnosti českých nestátních neziskových organizací, respektive jejich právního režimu.

Jako možné riziko lze též uvažovat vznik tendencí odstranit úpravu veřejné prospěšnosti z právního řádu (z občanského zákoníku) s poukazem na to, že jde o ustanovení obsoletní. Mohlo by tak dojít k nežádoucímu kroku, který by devalvoval možnosti a povahu nestátního sektoru.

1.2. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Ustanovení § 146 občanského zákoníku definuje veřejně prospěšnou právnickou osobu. Ustanovení § 147 občanského zákoníku pak předpokládá, že veřejně prospěšná právnická osoba má právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku, pokud splní požadavky stanovené jiným právním předpisem. Právní předpis, který by stanovil požadavky na zápis statusu veřejné prospěšnosti, zatím v tuto chvíli neexistuje. Institut statusu veřejné prospěšnosti tak v českém právu dosud není zaveden. Současná právní úprava je v této oblasti neúplná a do značné míry nefunkční a nepoužitelná. Následkem toho jsou problémy popisované v části 1.1.

V návaznosti na neexistenci úpravy statusu veřejné prospěšnosti je znemožněno případné, nikoliv však nutné, navázání a využití tohoto institutu v jiných právních předpisech. Naopak ustanovení některých předpisů, které se statutem již počítají, zůstávají bez reálného využití. V tomto ohledu lze zmínit zákon o soudních poplatcích, který upravuje osvobození od soudního poplatku ve věcech veřejného rejstříku pro právnické osoby mající status veřejné prospěšnosti. Další výjimkou je zákon o veřejných rejstřících, který jako jeden ze zapisovaných údajů stanovuje i status veřejné prospěšnosti. Vzhledem k tomu, že v současné době neexistují pravidla pro jeho zápis, není možné jej do veřejného rejstříku zapsat.

Právní předpisy, kterých se právní úprava dotýká, jsou především následující.

- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.
- Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

- Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech).
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).
- Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

1.3. Identifikace dotčených subjektů

Subjekty, kterých se návrh zákona bude dotýkat, závisejí na zvolených subvariantách. Přímý dopad však bez ohledu na subvarianty bude na osoby právnické, jelikož status veřejné prospěšnosti je z definice určen právě jim. Přímou bude též dotčen veřejný orgán. Nepřímé konsekvence pak bude mít v případě svého přijetí zákon na širokou veřejnost.

Obecně budou ze soukromých subjektů primárně dotčeny zejména neziskové organizace, ale též případně obchodní korporace. Z materiálního posuzování při zapisování statusu, jak již bylo vylíčeno, plyne, že potenciálně dotčenými mohou být jak subjekty nepodnikatelské, tak podnikatelské, které budou mít povinnost reinvestovat zisk do činnosti přispívající k dosahování obecného blaha. S ohledem na výše uvedené lze usuzovat, že nejčastějšími subjekty, které budou využívat zápis statusu veřejné prospěšnosti, jsou zejména následující právnické osoby soukromého práva.

- spolky, pobočné spolky
- nadace,
- nadační fondy,
- ústavy,
- obecně prospěšné společnosti,
- sociální družstva
- církve a náboženské společnosti a jimi založené právnické osoby
- školské právnické osoby zřízené soukromým zřizovatelem.

S ohledem na různorodé zaměření činností nestátních neziskových organizací budou dotčenými subjekty též sekundárně klienti, respektive adresáti aktivit neziskového sektoru. Lze tak říci, že problematika se zprostředkovaně může dotýkat kupříkladu sociálně slabých, osob se zdravotním postižením, seniorů, dětí a mládeže, spotřebitelů, ale v podstatě kohokoli (k teoretickému dělení NNO viz část 1.1.5.). Z hlediska možných sponzorů a donátorů neziskového sektoru lze pak za dotčené subjekty sekundárně považovat zejména větší a středně velké podniky.

Otázka dotčených veřejných subjektů je pak do značné míry klíčová pro celý návrh. Osvědčovat splnění požadavků na zápis statusu veřejné prospěšnosti by totiž mohl ideálně orgán veřejné moci. Podle vybrané subvarianty se může jednat o soudy, orgány finanční správy, či jinou veřejnoprávní autoritu. V současné době se problematika statusu veřejné prospěšnosti dotýká pouze soudů, avšak jen negativně v tom smyslu, že byt' mají status zapisovat, z logických důvodů tak učinit nemohou.

1.4. Definice cílů

V korelaci k identifikovaným problémům jsou na obecné úrovni cíli navrhovaného zákona zvýšení transparentnosti a důvěryhodnosti neziskového sektoru, jeho větší atraktivnost a přístupnost a konečně lepší, funkčnější provázání právních předpisů upravujících danou problematiku. Obecným cílům lze pak podřadit, taktéž v návaznosti na již výše definované problémy, níže popsané specifické cíle.

Veškeré cíle jsou v souladu s právním řádem ČR, jakož i s právem evropským. Cíle též korelují s programovým prohlášením vlády České republiky, které jako prioritu vlády uvádí „rozvoj občanské společnosti, činnosti nestátních neziskových organizací a účast občanů na rozhodování a správě veřejných záležitostí jako nezbytné součásti funkčního demokratického právního státu.“ Definované cíle jsou též plně v souladu s již zmiňovanou Státní politikou vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020. Nelze též nezmínit, že se zákonem upravujícím podmínky pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku podle občanského zákoníku počítal již Plán legislativních prací vlády na rok 2014.

1.4.1. Rozšíření právních nástrojů pro neziskový sektor – status jako kvalitativní příznak

Možnost získávání statusu veřejné prospěšnosti má být především rozšířením sortimentu právních instrumentů, které mohou právnické osoby využívat.

Možné využití a lákavost statusu veřejné prospěšnosti tkví v určité deklaraci důvěryhodnosti dané právnické osoby a její příslušnosti k poslání dosahovat obecného blaha. V jistém ohledu lze o statusu hovořit jako o příznaku právnické osoby, který informuje všechny ostatní o její výhradní povaze. Prestiž spojená se statutem pramení jednak z nezávislé autority, která status přiznává (veřejně deklaruje), jednak s formálním stvrzením splnění předepsaných podmínek a nároků.

Status veřejné prospěšnosti by měl sloužit jako záruka, že příslušná právnická osoba splňuje dostatečné podmínky ohledně své činnosti, osob ji ovlivňujících a svého hospodaření, včetně nakládání se ziskem, aby reálně sloužila veřejně prospěšnému účelu, a tím i usnadnit veřejnosti orientaci v neziskovém sektoru. Zákon by se tudíž neměl omezovat na pouhé technické nastavení požadavků nutných pro zápis či odnětí statusu veřejné prospěšnosti. Zákon by měl vymezit i určitá přísnější pravidla správy právnických osob, které získají status veřejné prospěšnosti. Právnické osoby se statutem by se tak na základě předem stanovených kritérií formálně diferencovaly od ostatních právnických osob (ve vztahu k dosahování obecného blaha – § 146 OZ).

Skrze možnost získat určitý příznak kvality může dojít k určité diferenciaci neziskového sektoru (se statutem/bez statutem) a zprostředkovaně k jisté kontrole části NNO. Pokud bude možné veřejně deklarovat transparentnost pomocí zákonem stanoveného mechanismu, lze očekávat větší inklinaci společnosti k zapojení se do činnosti neziskového sektoru. Ukazatelem naplnění cíle pak může být zejména přísun finančních prostředků do neziskového sektoru z neveřejných zdrojů, jakož i obecně počet subjektů se statutem veřejné prospěšnosti. Čím více bude subjektů se statutem, tím více bude zaručeno transparentní hospodaření právnických osob.

Společně se zavedením statusu veřejné prospěšnosti dojde k odklonu od formálního nahlížení na právnické osoby skrze jejich právní formy. Bude tak navázáno na změnu v nahlížení na neziskové organizace, kterou započal již nový občanský zákoník. Neziskový sektor se tak může snáze rozrůst o právní formy, dnes pro NNO atypické, jako jsou obchodní korporace. Status tak představuje explicitní otevření a tedy i podporu neziskového sektoru.

Sledovatelným kritériem je v tomto ohledu počet osob s právní formou obchodních korporací, kterým bude udělen status veřejné prospěšnosti.

1.4.2. Bližší vymezení veřejné prospěšnosti

Cílem předkládané právní úpravy je taktéž upravit podmínky, za kterých má právnická osoba právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti, a to v návaznosti na úpravu veřejné prospěšnosti obsaženou v občanském zákoníku a v duchu jejích principů. Je třeba si uvědomit, že obecná definice v občanském zákoníku byla vytvořena také s vizí úpravy bližších podrobností ve zvláštním zákoně. Bez takového předpisu ztrácí obecná norma zčásti na své funkčnosti. Pro uživatele právní normy, zejména pro potenciálně veřejně prospěšné právnické osoby, je ustanovení § 146 OZ až příliš neurčité. Bližší zákonné vymezení tak poskytne kritéria, podle nichž se budou moci právnické osoby lépe identifikovat samy. Subjekty budou moci lépe získat představu, zda vůbec mohou být veřejně prospěšné a co to obnáší.

V této souvislosti je namístě zdůraznit, že cílem navrhovaného zákona není úprava benefitů poskytovaných z veřejných zdrojů, jež by mohly být na status veřejné prospěšnosti vázány. Ačkoli lze status veřejné prospěšnosti, který umožní identifikaci právnických osob naplňujících veřejně prospěšný účel, obecně považovat za institut, na nějž lze napojit určité výhody poskytované z veřejných prostředků, případné zakotvení tohoto propojení není nezbytné. Při pojetí statusu jakožto soukromoprávního institutu lze rovněž jeho využití k veřejnoprávním účelům pokládat za nevhodné.

Cílem je, aby status veřejné prospěšnosti mohl být zapsán jen takové osobě, která vykonává činnost přispívající k dosahování obecného blaha, pokud splní další podmínky. Zároveň je důležité zdůraznit, že podle obecné úpravy občanského zákoníku (§ 147 OZ) jde o právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti za splnění zákonných podmínek, a nikoli povinnost veřejně prospěšné právnické osoby ucházet se o přiznání práva na zápis statusu. Právnická osoba může i nadále vykonávat veřejně prospěšnou činnost, aniž by z nejrůznějších důvodů (např. vyšší administrativní nároky) chtěla usilovat o zapsání statusu veřejné prospěšnosti.

Vychází se z myšlenky, že právo získat status veřejné prospěšnosti mají jen veřejně prospěšné právnické osoby, které splní podmínky stanovené zákonem. Výkon činnosti bude pak prokazovat právnická osoba. Status tak získá pouze osoba, která prokáže, že provozuje činnost přispívající k dosahování obecného blaha, i splnění dalších zákonných podmínek. To je logické nejen z toho důvodu, že se statusem by měla být bezprostředně spojena určitá reklama a prestiž ve vztahu ke třetím osobám (viz 1.4.1.). Do budoucna není dále vyloučeno, že se statusem veřejné prospěšnosti mohou být na základě dalších právních předpisů spojovány i jiné typy výhod. Při úvahách o možných dalších právních následcích statusu veřejné prospěšnosti je však vždy zapotřebí brát na zřetel jeho povahu a účely, pro něž byl v daném právním řádu upraven.

1.4.3. Přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti

Byť to již plyne z obou zmíněných specifických cílů, záměrem návrhu je samozřejmě upravit postup vedoucí k zápisu statusu veřejné prospěšnosti. S ohledem na důvěryhodnost statusu je pak též podstatné, aby byly nastaveny mechanismy, které umožní status odejmout, pokud právnická osoba již nesplňuje stanovené předpoklady.

S otázkou zápisu statusu úzce souvisí též stanovení subjektu, jež bude status udílet (zapisovat) a stanovené podmínky kontrolovat. Cílem návrhu je pak určit takovýto subjekt a buď zavést nový procesní postup pro udílení statusu, anebo využít již existujících postupů. Tím, že by měla být kompetence udílení statusu výlučná, by byla též posílena prestiž statusu

samotného. Od povahy tohoto subjektu se pak odvíjí i míra důvěryhodnosti a spolehlivosti statusu.

Cílem je tedy určení subjektu, který bude právo na zápis statusu přiznávat. Tuto instituci je pak třeba volit tak, aby statusu dodávala potřebnou váhu a důvěryhodnost. Při výběru subvariant je třeba z hlediska tohoto cíle zohledňovat možnost přístupu k udílejícímu subjektu (udílející autoritě). Postup přiznávání statusu by měl být široce přístupný a v zásadě administrativně jednoduchý. Cílem je vytvořit funkční a uživatelsky srozumitelný systém.

1.5. Zhodnocení rizika navrhované úpravy

V souvislosti s případným přijetím zákona o statusu veřejné prospěšnosti lze identifikovat několik možných rizik. Rizika je možné rozdělit na rizika systémová a rizika věcné aplikace a dopadu.

1.5.1. Systémová rizika

Jako systémové riziko lze označit možnost přetížení orgánu, který by měl právo na zápis statusu přiznávat. Byť lze toto riziko zásadně umenšit vhodnou volbou odpovědného orgánu a správným nastavením procesu udělování, nelze jej zcela eliminovat. Rizikem je jak krátkodobý, zato objemný nápad žádostí o udělení statusu a jeho následný zápis, tak kontinuální nárůst agendy zvoleného autoritativního subjektu.

Dalším systémovým rizikem, souvisejícím s prvně uvedeným, může být neschopnost status udílející instituce dostatečně prověřovat a především následně kontrolovat, zda osoby se statutem veřejné prospěšnosti vyhovují zákonem stanoveným podmínkám. Toto riziko je povahou částečně věcným problémem, jelikož pokud pověřený subjekt nebude schopen (např. z důvodu vytíženosti) kontrolovat užívání statusu, důvěryhodnost statusu může poklesnout.

1.5.2. Rizika aplikace úpravy

Zásadním rizikem je nevyužívání statusu veřejné prospěšnosti. Ačkoli je toto riziko malé, pokud by status nebyl využíván, nepříspěla by navrhovaná úprava vytyčeným cílům. Ačkoli, i s ohledem na zahraniční zkušenost, je status veřejné prospěšnosti a jemu obdobné instituty běžnou součástí cizích právních řádů, jeho využívání je principiálně fakultativní. Riziko, že status nebude využíván, respektive že nebude zájem na jeho získání, tu je, byť není velké.

Využívání statusu souvisí s možnými výhodami, které se statutem budou spojeny. Hlavní výhoda, tedy určitá značka kvality fungující především v soukromoprávní sféře, může být lákavou. Adresáti norem však mohou od statusu často očekávat výhod více. Je pak spíše navazující otázkou, zda např. veřejnoprávní předpisy budou se statutem nějak pracovat a zda je vůbec vhodné, aby tak činily.

Ve vztahu k bližšímu vymezení veřejné prospěšnosti je rizikem kazuistický výklad, který by se mohl až příliš držet zákonem stanovených ukazatelů. Proto je třeba vymezit osoby, jež mají nárok na zápis statusu dostatečně obecně, byť blíže, než je tomu dnes (§ 146 OZ). Riziko problému s výkladem lze identifikovat jak u osob s potenciálem k získání statusu, tak u subjektu status udělující.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

2.1. Obecně k metodice strukturování variant

Na základní úrovni je možné vymezit tři varianty. Obligátně bude věnována pozornost variantě nulové, která předpokládá zachování stávajícího stavu bez využití legislativních či nelegislativních nástrojů. Další dvě varianty pak spočívají v přístupu aktivním. Jedna cesta, jak se k vymezeným problémům postavit, je cesta nelegislativních opatření, druhou možností je pak zásah prostřednictvím právního předpisu. Jelikož je vládním záměrem řešit problematiku statusu veřejné prospěšnosti prostřednictvím zákona, je pak třetí varianta rozebírána podrobněji a je též dále členěna.

V rámci třetí varianty jsou tak zpracovány tři věcné oblasti, které je třeba s ohledem na definici cílů řešit. K těmto oblastem jsou pak podřazeny v úvahu přicházející varianty řešení (tedy fakticky subvarianty třetí varianty). Pro přehlednost jsou též přímo u jednotlivých variant a subvariant uvedeny jejich přínosy a náklady, tedy jejich společenská, ekonomická či právní pozitiva a negativa.

2.2. Varianta I – nulové řešení

Varianta I spočívá v zachování stávajícího stavu bez činění kroků k odstranění či umenšení vymezených problémů. Sama o sobě vyvolává nulová varianta částečně oprávněné otázky po potřebě statusu veřejné prospěšnosti. V této věci je třeba říci, že předmětný status není jádrem ani klíčovým problémem současného prostředí nestátních neziskových organizací. Přesto, jak bylo již v předchozích částech pojednáno, je absence tohoto institutu zjevným dluhem vůči společnosti. Jednak z analýzy zahraničních úprav plyne, že status je nástrojem v zahraničí běžným. Jednak je status, s ohledem na účinná ustanovení občanského zákoníku, veřejností očekáván.

Co se týče cíle zvýšení transparentnosti neziskového sektoru, lze s ohledem na zvažování nulové varianty říci, že český neziskový sektor je objektivně dostatečně transparentní, což plyne též z údajů uvedených ve Státní politice vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020. Jednoduchá kvalitativní nerozlišitelnost NNO, tedy absence důvěryhodného a zákonem předvídaného příznaku kvality právnických osob sice neziskovému sektoru chybí, avšak důsledek na jeho činnost není zásadní, byť bezpochyby existuje. Nejmarkantnějším nedostatkem je pak patrně problematické působení obchodních korporací v neziskovém sektoru.

PŘÍNOSY Varianty I

Jediným přínosem nulové varianty by bezesporu byly nulový nárůst finančních nákladů jak pro stát, tak pro potenciální uchazeče o status. Pokud nebude přistoupeno k řešení vymezených problémů, nevzniknou, respektive se nezvýší výdaje spojené s chodem instituce, jež by měla status udělovat (zapisovat). Odpadají též rizika nastíněná výše v části 1.5.1.

NÁKLADY Varianty I

Nulová varianta, tj. zachování současného stavu, by především znamenala nenaplnění § 147 občanského zákoníku. Ten zakládá právo veřejně prospěšných právnických osob na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku. Pokud nebude existovat právní úprava vymezující podmínky pro jeho zápis, nemůže dojít k uvedení předmětného institutu v život.

Neprovedení žádných změn by znamenalo nemožnost naplnění ustanovení § 11 odst. 2 písm. t) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, tedy osvobození těchto právnických osob (jakékoli právní formy) od soudního poplatku v rejstříkových věcech.

Ačkoli se principiálně neziskový sektor dokáže obejít bez existence statusu veřejné prospěšnosti, je třeba zohledňovat, že zákonodárce již jednou o potřebě a vhodnosti tohoto institutu rozhodl. Vymezil tím do budoucna nejen navazující legislativní potřebu, ale též započal určitou proměnu v nahlížení na neziskový sektor (viz též část 1.1.2.). Tato změna, tedy

pojímání neziskového sektoru z hlediska materiálního, by v mezích nulové varianty byla zásadně zpomalena, ba dokonce znemožněna.

Při řešení vymezených problémů současného stavu, tedy při zvolení nulové varianty, by vyvstal svým způsobem nový problém. Nastala by situace značné právní nejistoty způsobená ustanoveními právního řádu, jež se statutem již počítají. Je třeba zopakovat, že návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti je z podstatné části determinován úpravou veřejné prospěšnosti obsaženou v § 146 až 150 občanského zákoníku, která předjímá jeho existenci a současně stanoví základní požadavky na veřejně prospěšnou právnickou osobu, z nichž by měl budoucí zákon vycházet. Pokud by takový zákon přijat nebyl, zůstala by v právním řádu v podstatě nenaplněná a tedy bezsmyslná ustanovení. Tato ustanovení, obsažená nejen v občanském zákoníku, by tedy v návaznosti na zvolení nulové varianty bylo záhodno zrušit.

Již současný stav není s ohledem na existující mezeru v účinném zákoně dobrý. Právní řád tak není úplný, celistvý a komplexní. Nulová varianta nadto fakticky znamená stvrzení opomenutí zákonodárce, aprobaci jeho nečinnosti. Mezery v zákoně jsou samy o sobě jevem nežádoucím. K opomenutí zákonodárce se vyjádřil také Ústavní soud, který judikoval, že „za určitých podmínek jsou důsledky mezery (chybějící právní úpravy) protiústavní, zejména tehdy, když zákonodárce se rozhodne, že určitou oblast upraví, tento úmysl v zákoně vysloví, avšak předvídanou regulaci nepřijme. Stejný závěr platí i v případě, kdy Parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak ta byla zrušena proto, že nesplňovala ústavní kritéria a zákonodárce nepřijal ústavně konformní náhradu, ačkoliv mu k tomu Ústavní soud poskytl dostatečnou lhůtu.“⁹

2.3. Varianta II – nelegislativní řešení

Je třeba předznamenat, že varianta nelegislativního řešení je aplikovatelná pouze v omezené míře. Především ve vztahu k prvnímu i druhému specifickému problému (viz části 1.1.2. a 1.1.3.) je případné nelegislativní řešení bezpředmětné a mělo by obdobné negativní konsekvence na účinnou právní úpravu jako varianta I.

Pokud jde o kvalitativní rozlišení subjektů neziskového sektoru, lze patrně uvažovat o možnostech podpory určité samoregulace. Již dnes existují soukromoprávní subjekty, které se zabývají kvalitou a rozlišováním NNO. Nutno podotknout, že tyto subjekty často samy do neziskového sektoru patří.

V této souvislosti je možné zmínit kupříkladu projekt Asociace veřejně prospěšných organizací ČR nazvaný „značka spolehlivosti“ (<http://www.znackaspolehlivosti.cz/>), který je součástí programu Česká kvalita. Tento program podpory prodeje kvalitních výrobků a poskytování kvalitních služeb vznikl v roce 2002 na základě usnesení vlády ČR č. 685 z 26. června 2002 (blíže viz <http://ceskakvalita.cz/>). Dle oficiálních internetových stránek projektu „značka spolehlivosti (označení Spolehlivá veřejně prospěšná organizace) vznikla v reakci na poptávku dárců a neziskových organizací. Jejím účelem je poskytnout potenciálním dárcům i široké veřejnosti informaci o tom, že veřejně prospěšná organizace řádně hospodáří se svěřenými prostředky, které transparentně a adekvátně využívá k naplňování svého deklarovaného poslání. Značka spolehlivosti tak má ambici stát se významným samoregulačním nástrojem, který v českém neziskovém sektoru doposud chyběl.“¹⁰ Udělení zmíněné značky iniciuje subjekt, jenž o ní má zájem. Značku pak uděluje na základě zhodnocení jak formálních,

⁹ viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 20/05, publikovaný pod č. 252/2006 Sb., blíže také nálezný ve věci sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb.

¹⁰ <http://www.znackaspolehlivosti.cz/o-znacce/>

tak materiálních kritérií tzv. Rada pro hodnocení spolehlivosti.¹¹ Hodnocení pro potřeby získání značky, stejně jako její užívání, je zpoplatněno.

Lze tedy shrnout, že nelegislativním řešením by mohla být např. větší podpora již existujících samoregulačních nástrojů. Podobně lze ve vztahu k cíli zvýšení transparentnosti neziskového sektoru uvažovat o dalších alternativních formách regulace (např. informační kampaně).

PŘÍNOSY Varianty II

Podobně jako u varianty I také v případě varianty II nevznikají obligatorní náklady spojené s chodem status udělovacího orgánu. Přínosem této varianty může též být obecně flexibilnější možnost variování a přizpůsobování zvolených nelegislativních regulačních nástrojů.

NÁKLADY Varianty II

Ačkoli by tato varianta neznamenalala obligatorní požadavky na státní rozpočet související s veřejným orgánem udělovacím status, i nelegislativní regulace by si principiálně vyžádala finanční zajištění. Lze též předpokládat, že v rámci této varianty mohou potenciálně vznikat větší finanční náklady subjektům ucházejícím se o důvěryhodnou manifestaci své transparence a neziskové povahy než při zvolení varianty I nebo III.

Stran dalších negativních dopadů, včetně relace k účinné právní úpravě, lze odkázat na popis nákladů u varianty I.

2.4. Varianta III – přijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti

Jak bylo předestřeno, v rámci této varianty je třeba rozdělit řešení do tří oddělitelných otázek (jimž budou přiřazeny možné subvarianty). (1) Nejprve se lze zabývat mírou zaměření právnické osoby na činnost přispívající k dosahování obecného blaha nutnou pro získání statusu. (2) Další variantní řešení navazuje na problematiku výhod navázaných na status. (3) Konečně je pak třeba řešit to, jaký orgán bude příslušný k udělení statusu veřejné prospěšnosti.

PŘÍNOSY varianty III

Oproti variantám I a II jde o naplnění koncepce veřejné prospěšnosti obsažené v občanském zákoníku. Zákon v návaznosti na tuto úpravu může zajistit zvýšení transparentnosti a důvěryhodnosti neziskového sektoru. Status veřejné prospěšnosti, který by měl sloužit jako záruka, že příslušná právnická osoba splňuje dostatečné podmínky ohledně své činnosti, osob ji ovlivňujících a svého hospodaření, aby reálně sloužila veřejně prospěšnému účelu, umožní snazší orientaci veřejnosti v neziskovém sektoru. V budoucnu může tento status z týchž důvodů posloužit i jako možný, nikoliv však nutný, nástroj k provázání na určité benefity. Spojení soukromoprávního statusu s určitými veřejnoprávními výhodami nicméně nelze pokládat bez dalšího za vhodné.

Přijetím zákonné úpravy statusu veřejné prospěšnosti by mělo dojít k dokončení procesu transformace neziskového sektoru. Zákonná úprava přinese větší transparentnost v oblasti neziskového sektoru a nastavení určitého standardu kontroly neziskového sektoru. Benefitem

¹¹ „Rada je nejvyšším orgánem, který rozhoduje o udělení či neudělení značky a případně i o jejím odebrání, pokud se organizace hrubě prohřeší proti stanoveným pravidlům nebo přestane splňovat standardy pro udělení značky. Rada je na AVPO ČR zcela nezávislá. Objektivitu jejího rozhodování dále zajišťuje, že jsou jejími členy osobnosti z různého prostředí. Zasedají v ní zástupci akademické sféry, státní správy, neziskového i podnikatelského sektoru či médií. Nezbytným kritériem pro členství v radě je dlouhodobý zájem o problematiku neziskových organizací a angažovanost v neziskové sféře.“ zdroj: <http://www.znackaspolehlivosti.cz/o-znacce/#rada>

této varianty je, že dojde k reálnějšímu roztrídění neziskového sektoru oproti stávajícímu stavu, kdy je třídění na ziskový a neziskový sektor reálně prováděno především podle právní formy. V České republice by byl nastaven systém, který úspěšně funguje v jiných evropských zemích.

NÁKLADY Varianty III

Přijetí zákonné právní úpravy v jakékoli z níže rozvedených subvariant přinese také náklady subjektům, které se o status veřejné prospěšnosti budou ucházet. Bude se jednat především o administrativní náklady spojené se zpracováním návrhu na přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti a taktéž samotného návrhu na zápis. Náklady mohou představovat částku vynaloženou třetí osobou za zpracování návrhu, případně ztrátu času či další náklady, bude-li si subjekt návrh zpracovávat sám. Samotný návrh na přiznání práva na zápis statusu sice může být zpoplatněn, avšak výše této částky by zásadně neměla znemožňovat se o status ucházet. Částka by měla především pokrývat administrativní náklady status udělující autority.

Další náklady budou spjaty s povinnostmi, které mají subjekty s již zapsaným statutem veřejné prospěšnosti s ohledem na potřebu transparentnosti jejich hospodaření. Jde především o interní náklady na zřízení a fungování kontrolního orgánu, na vyhotovování a zveřejňování výroční zprávy, včetně nákladů na evidování informací, jež jsou její požadovanou součástí, na vedení účetnictví v souladu s náročnějšími požadavky navrhované úpravy, zejména s nutností vykazovat odděleně náklady na vlastní správu právnické osoby. V některých případech bude plnění povinností právnické osoby se statutem vyžadovat i vynaložení externích nákladů, zejména u povinného ověření účetní závěrky auditorem, které navrhovaný zákon ukládá právnickým osobám se statutem, překročí-li jejich roční obrat hranici 5 milionů. Rozsah těchto nákladů spojených se statutem, resp. zvýšení nákladů v návaznosti na získání statusu, se bude u jednotlivých subjektů výrazně lišit v závislosti na jejich právní formě. Např. nadace, u nichž s ohledem na povahu jejich činnosti existuje výrazná potřeba transparentnosti a kontroly hospodaření obecně, mají všechny shora uvedené povinnosti uloženy již na základě stávajících právních předpisů; v případě nadací bude tedy jedinou změnou v rozsahu povinností v důsledku získání statusu nutnost mírného rozšíření obsahu výroční zprávy, jež si nevyžádá žádné významnější náklady. Opačný případ představují spolky, které – mimo jiné s ohledem na ústavně zaručenou svobodu sdružování – obecně nepodléhají žádné výraznější regulaci ani zásahům do své autonomie a u nichž je dostatečný veřejný zájem na transparentnosti a kontrole hospodaření dán právě až v případě, kdy budou mít zájem získat status veřejné prospěšnosti. Pro spolky bude tudíž splnění podmínek pro získání a zachování statusu znamenat výrazné rozšíření rozsahu povinností (např. pokud jde o povinnou existenci kontrolního orgánu, nutnost zpracování výroční zprávy i zvýšené nároky na vedení účetnictví), jež s sebou nutně ponese i nezanedbatelné zvýšení nákladů. U ostatních druhů subjektů typických pro neziskový sektor bude případné získání statusu veřejné prospěšnosti představovat různou míru zvýšení nákladů, a to v závislosti na tom, nakolik se povinnosti spojené se statutem překrývají s jejich stávajícími povinnostmi vázanými již na příslušnou právní formu. Např. v případě obecně prospěšných společností se zvýšení nákladů (s výjimkou zanedbatelných nákladů na rozšíření obsahu výroční zprávy jako u nadací) dotkne jen těch z nich, jež dosáhnou obratu v rozmezí 5 – 10 milionů Kč a současně neobdrží za dané účetní období prostředky z veřejných rozpočtů přesahující 1 milion Kč; pouze u nich dojde v souvislosti se statutem k rozšíření povinností, a to o obligatorní ověření účetní závěrky auditorem. Povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem při obratu nad 10 milionů Kč, stejně jako povinnost účtovat odděleně o nákladech na vlastní správu mají – nezávisle na statusu – i ústavy; ani u nich tedy nebude zvýšení nákladů v důsledku případného získání statusu veřejné prospěšnosti příliš významné.

Pokud jde o rozsah těchto nákladů ve srovnání s variantou I (a variantou II), je třeba zdůraznit, že navrhovaná právní úprava nestanoví povinnost ucházet se o status veřejné prospěšnosti ani plnit jeho podmínky a – sama o sobě – neobsahuje ani provázání statusu na

jiné benefity, resp. nepřináší omezení stávajících benefitů na osoby se statutem, jež by neziskové subjekty nepřímo nutilo k získání statusu. Pouze umožňuje získat status těm subjektům, které o něj – s ohledem na svou konkrétní situaci a po vlastním vyhodnocení individuálních přínosů a nákladů – mají zájem.

Hodnocení nákladů navrhované úpravy je tudíž třeba vztahovat pouze k ní samotné. Navrhovaná úprava ze shora uvedených důvodů sama o sobě nezavádí žádnou obligatorní administrativní zátěž pro neziskové subjekty.

2.4.1. Vymezení subjektů způsobilých nabýt status z hlediska míry zaměření na činnost přispívající k dosahování obecného blaha

Úpravy jednotlivých zemí se liší v tom, jaké kladou požadavky na uchazeče o status veřejné prospěšnosti, pokud jde o míru, v níž se subjekty musí na veřejně prospěšné cíle a činnosti zaměřovat. Některé právní řády vyžadují výlučnou orientaci subjektů na tyto cíle a činnosti, jiným státům postačí, že se subjekty orientují na tyto cíle a činnosti převážně, v zásadě, v míře stanovené konkrétním procentním podílem apod.

2.4.1.A. Subvarianta 1A – status jen pro subjekty věnující se výlučně činnosti přispívající k dosahování obecného blaha

Podle této subvarianty by status veřejné prospěšnosti mohl být udělen jen subjektům, které se věnují výhradně činnosti přispívající k dosahování obecného blaha. To nevyklučuje podnikání právnické osoby, a to ani jako hlavní činnost. Podstatnou je okolnost, že zisk po zdanění nebude rozdělen mezi zakladatele, společníky nebo členy, členy orgánu, zaměstnance či osoby, které jsou těmto osobám blízké, nýbrž bude využit k veřejně prospěšnému účelu.

PŘÍNOSY Subvarianty 1A

Toto řešení by znamenalo vyšší požadavky na uchazeče, respektive vyšší standard veřejné prospěšnosti. Jestliže mezi cíle překládaného návrhu patří určitá deklarace důvěryhodnosti dané právnické osoby a její příslušnosti k poslání dosahovat obecného blaha, možnost získat vyšší prestiž, formální potvrzení, že osoba reálně slouží veřejně prospěšnému účelu, diferenciaci neziskového sektoru a usnadnění orientace veřejnosti v něm, pak se ve vztahu k těmto cílům jeví tato subvarianta jako účinnější a účelnější.

Tato subvarianta představuje také jednodušší a objektivnější základ pro posuzování splnění podmínek veřejné prospěšnosti v procesu rozhodování o žádosti uchazeče. Požadavek výlučné orientace na veřejně prospěšné cíle je pevným kritériem, které lze vyhodnotit snáze než jakkoli určený nižší standard. Tento aspekt je významný mimo jiné proto, že možná neschopnost orgánu udělujícího status dostatečně prověřovat a především následně kontrolovat, zda osoby se statutem veřejné prospěšnosti vyhovují zákonem stanoveným podmínkám, byla vyhodnocena jako systémové riziko úpravy (viz část 1.5.1.). Tato subvarianta riziko snižuje.

NÁKLADY Subvarianty 1A

Řešení se může jevit jako příliš přísné a omezující. Povede k tomu, že podmínky k získání statusu veřejné prospěšnosti bude schopno a ochotno splnit méně subjektů. Na druhou stranu, jak již bylo řečeno, cílem není zahrnout co největší množství subjektů, ale jde především o jejich kvalitu.

2.4.1.B. Subvarianta 1B – status pro subjekty věnující se převážně veřejně prospěšné činnosti

Podle této subvarianty by status veřejné prospěšnosti mohly získat i subjekty, které se nevěnují veřejně prospěšné činnosti výlučně, pokud se na tuto činnost či činnosti orientují převážně, např. v míře stanovené procentním podílem. Např. v Nizozemsku postačí pro kvalifikaci subjektu jako veřejně prospěšného, věnuje-li se veřejně prospěšnému cíli z 90 %. V rámci této subvarianty se tedy připouští, aby se subjekty věnovaly v určité míře i jiné než činnosti přispívající k dosahování obecného blaha. V českém prostředí by mohlo jít např. o nadace či nadační fondy se smíšeným účelem (viz níže). Předchozí návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti z dubna 2013 počítal s tím, že nadace se smíšeným účelem budou moci získat status veřejné prospěšnosti, jestliže rozdělují nejvýše třetinu zisku po zdanění osobám a způsobem určeným v nadační listině.¹²

PŘÍNOSY Subvarianty 1B

Přínosem je otevření cesty k získání statusu veřejné prospěšnosti širšímu spektru subjektů.

Tato koncepce by mohla přinést vzpruhu pro nadační sektor, konkrétně pro fungování nadací a nadačních fondů se smíšeným účelem, jejichž vznik umožnil nový občanský zákoník. Ten podle vzoru některých zahraničních právních řádů rozšířil dovolený účel nadací z výlučně veřejně prospěšného účelu i na účel dobročinný (dobročinný účel je zaměřen na podporu byť i omezeného okruhu osob potřebujících pomoc, čímž se umožňuje mj. i zakládání tzv. rodinných nadací), respektive smíšený, tj. částečně veřejně prospěšný a částečně dobročinný. Obdobně to platí pro nadační fondy.

Návrh si nicméně neklade za cíl zahrnout co největší množinu subjektů. Upřednostňuje kvalitu před kvantitou.

NÁKLADY Subvarianty 1B

Toto řešení by znamenalo připuštění určitého podílu jiných než veřejně prospěšných aktivit, a tím vlastně snížení standardů pro uchazeče o status. To by mělo za následek „inflaci“ statusu.

Sledování míry zaměření na veřejně prospěšné cíle by také představovalo pro posuzující orgán vyšší zátěž. Příklady států, kde se uplatňuje takový přístup (např. konkrétně Nizozemsko¹³), ukazují na problémy v praxi při posuzování procentních podílů. Zde je třeba opět připomenout, že možná neschopnost orgánu udělujícího status dostatečně prověřovat a především následně kontrolovat, zda osoby se statutem veřejné prospěšnosti vyhovují zákonem stanoveným podmínkám, byla vyhodnocena jako systémové riziko úpravy (viz bod 1.5.1.). Subvarianty 1B toto riziko zvyšuje.

Pokud jde o fundace s dobročinným a smíšeným účelem, jde o koncepci do českého právního řádu nově zavedenou občanským zákoníkem účinným od 1. ledna 2014. Prozatím tedy logicky chybí dostatečná zkušenost s jejich fungováním v praxi. Lze mít za to, že teprve ta může vytvořit podklad pro kvalifikované rozhodnutí o otevření statusu veřejné prospěšnosti těmto subjektům.

2.4.2. Vymezení a rozsah výhod navázaných na status

Občanský zákoník předjímá existenci statusu veřejné prospěšnosti a jeho úpravu ve zvláštním předpisu. Nepředjímá ovšem případné spojení statusu s konkrétními zvýhodněními, respektive podporou ze strany státu.

¹² <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=989&CT1=0>

¹³ Srov. Hemels, S. J.C.: *Taxation of charities - The Netherlands*, EALTP, 2012, dostupné z <http://eatlp.org/uploads/public/Reports%20Rotterdam/National%20Report%20Netherlands.pdf>

Status veřejné prospěšnosti, který umožňuje snadné odlišení právnických osob splňujících kritéria relevantní pro skutečné naplňování veřejně prospěšného účelu, lze obecně považovat za institut, na nějž lze napojit určité výhody poskytované z veřejných prostředků. Se statutem proto zahraniční právní úpravy spojují různá zvýhodnění ze strany státu, zejména v daňové oblasti – typicky osvobození od vybraných druhů daní a pobídky pro osoby finančně podporující tyto subjekty (např. daňové odpisy), dále v některých státech osvobození od poplatků za některé veřejné služby.

V rámci přípravy zákona jakožto zvláštního předpisu, který předpokládá § 147 občanského zákoníku, je tedy třeba klást si otázku, zda by měl zákon, popřípadě jím novelizované předpisy upravit pouze samotné podmínky pro udělení veřejného statusu – aniž by se tím předjímal případná budoucí úprava takových výhod (např. v předpisech veřejného práva) –, nebo zda by měly být v zákoně samotném či jím novelizovaných předpisech upraveny zároveň související výhody.

2.4.2.A. Subvarianta 2A – úprava samotného statusu

Tato subvarianta předpokládá, že úprava se soustředí pouze na status veřejné prospěšnosti, zatímco otázka souvisejících benefitů bude ponechána na pozdější úvaze (a tedy např. na přijetí zvláštních ustanovení v oblasti daňového práva). K napojení určitých benefitů poskytovaných z veřejných prostředků pro právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti by docházelo na základě pozdějších konkrétních legislativních opatření. Přínosy a náklady těchto na status akcesoricky vztažených výhod by pak bylo možné vyhodnotit v rámci těchto jednotlivých úprav.

PŘÍNOSY Subvarianty 2A

V případě Subvarianty 2A status veřejné prospěšnosti vytváří značku kvality, odznak prestiže. Ve zbytku se ponechává prostor k pozdější úvaze o dalších souvisejících výhodách, a to v návaznosti na zkušenosti s institutem v praxi, přičemž výsledek se nijak nepředjímá a neomezuje. Výhodou této subvarianty je flexibilita a umožnění postupné evoluce.

Tato subvarianta by neměla významnější bezprostřední dopad na veřejné rozpočty.

NÁKLADY Subvarianty 2A

Subvarianta 2A má tu nevýhodu, že přináší menší množství stimulů pro to, aby se cílové subjekty o status ucházely. Na druhou stranu úprava takových možných výhod v budoucnu není volbou této subvarianty dotčena.

2.4.2.B. Subvarianta 2B – úprava statusu i souvisejících benefitů

Tato subvarianta předpokládá, že navrhovaná úprava se soustředí nejen na status veřejné prospěšnosti, ale též související benefity pro nositele tohoto statusu, popřípadě alespoň některé z nich.

Vzhledem k tomu, že výhody, jak jsou obvykle koncipovány v zahraničních právních rádech, souvisejí primárně s oblastí daní, popř. poplatků, takové výhody by bylo vhodné promítnout do veřejnoprávních předpisů, např. do zákonů upravujících jednotlivé daně. Např. v Polsku nebo Maďarsku zákon upravující veřejně prospěšný status vyjmenovává konkrétní výhody ze statusu vyplývající, ač některé z nich ponechává na specifikaci zvláštním předpisům.

PŘÍNOSY Subvarianty 2B

Ve prospěch této subvarianty hovoří to, že okamžitá úprava benefitů by cílové subjekty patrně více motivovala k tomu, aby se ucházely o status.

NÁKLADY Subvarianty 2B

Tato subvarianta by nutně měla bezprostřední dopad na veřejné rozpočty, neboť výhody typicky obnášejí přímou či nepřímou podporu z veřejných zdrojů. Rozsah těchto dopadů by závisel na konkrétní zvolené formě zvýhodnění.

2.4.3. Určení příslušného orgánu

V rámci této otázky je třeba předeslat, že již současná právní úprava, respektive dřívější záměr zákonodárce do značné míry předurčuje, jaká ze subvariant by měla být vybrána – příslušným orgánem by měl být soud. Přesto lze však k tomuto tématu přistupovat nezaopatřeno, tedy odhlédnout od některých existujících ustanovení. Je totiž teoreticky jisté možné při výběru jiné subvarianty změnit příslušná ustanovení (v občanském zákoníku, zákoně o zvláštních řízeních soudních, rejstříkovém zákoně atd.). Zároveň však platné právo v této souvislosti nelze ignorovat; zákonná úprava má své důvody, svou genezi a je provázaná. Stejně tak nelze odhlížet od určitého očekávání adresátů norem.

2.4.3.A. Subvarianta 3A – soudy

O přiznání statusu veřejné prospěšnosti by mohly rozhodovat soudy. Soudy by pak rozhodovaly i o dalších věcech souvisejících se statutem veřejné prospěšnosti. Model, kdy je rozhodování svěřeno soudům, se uplatňuje např. v Maďarsku.

PŘÍNOSY Subvarianty 3A

V případě subvarianty 3A je výhodou jednak okolnost, že velkou část veřejných rejstříků, do nichž se bude status veřejné prospěšnosti příslušným právníkům osobám zapisovat, vedou rejstříkové (krajské) soudy.

Občanský zákoník v ustanovení § 149 vyžaduje, aby o odnětí statusu veřejné prospěšnosti rozhodoval soud. Pokud by tedy v jiných otázkách souvisejících se statutem veřejné prospěšnosti rozhodoval jiný orgán, musel by o odnětí rozhodovat stejně soud (nepřistoupilo-li by se k současné změně předmětného ustanovení). V této subvariantě tak dochází ke skloubení obou aspektů.

Soud je nestranným orgánem a nebude hrozit střet zájmu. V zemích střední a východní Evropy je silnější důvěra v rozhodování soudů než správních úřadů.

Celý koncept občanského zákoníku je postaven na tom, že veřejná prospěšnost je definiční znak právnické osoby, bez ohledu na to, o jakou právní formu se jedná. Status veřejné prospěšnosti je pak příznak, na který má právnická osoba právo, pokud splní zvláštní zákonné podmínky. Občanský zákoník tedy na status veřejné prospěšnosti hledí jako na statusovou věc. O statusových věcech právnických osob rozhodují soudy. Soudy mají také z nedávné minulosti zkušenosti se zápisem obecně prospěšných společností (dle zrušeného zákona č. 248/1995 Sb.). Tento institut byl v určitých hledech novému statusu veřejné prospěšnosti blízký.

Konečně výhodou subvarianty 3A je i skutečnost, že nebude vesměs nutné měnit navazující právní předpisy. Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních a zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, již s existencí statusu veřejné prospěšnosti v podobě této subvarianty počítají.

NÁKLADY Subvarianty 3A

Subvarianta 3A by přinesla zátěž soudní soustavě, která je již dnes dost zatížena. Při současném počtu nejméně 125 000 subjektů, u nichž lze uvažovat o tom, že by mohly získat status veřejné prospěšnosti, lze očekávat přijetím zákona jednorázový nápad na příslušné

soudy. Zatížení bude jistě úměrné počtu benefitů, které mohou být na status veřejné prospěšnosti hypoteticky navázány. Při volbě subvarianty 2A by dopad na soudní soustavu nemusel být příliš velký. Lze reálně očekávat, že zájem o status veřejné prospěšnosti budou mít především neziskové subjekty, u nichž předpokládaný přínos spojený se statutem převyší náklady vynaložené za účelem jeho získání a plnění z něj vyplývajících povinností. Odhadem se jedná cca o 5 až 10 % subjektů, jejichž primární činnost bude vždy nezisková. Celkový nápad na krajské soudy v České republice činil v posledních třech letech v průměru cca 400 000 za rok¹⁴. Případné jednorázové zvýšení nápadu by tak teoreticky představovalo nárůst agendy krajských cca o 1,5 až 3 % (cca o 6 000 až 12 000 případů). S ohledem na to, že získání statusu je podmíněno splněním řady podmínek, však nelze v praxi předpokládat nárazový zvýšený nápad. Předkladatel se tak domnívá, že i při maximálním možném (a spíše teoretickém) počátečním nápadu by jednalo o nápad pro soudy zvladatelný i při současném stavu soudní soustavy. Ač by soudy vykonávaly určitý dohled nad subjekty se statutem veřejné prospěšnosti a vedly by případně řízení o odnětí statusu, s touto variantou by nebyly spojeny žádné požadavky na navýšení limitu počtu míst a objemu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci.

Za nevýhodu této subvarianty může být považována objektivně nižší rychlost rozhodování a formalizovanější proces. Tento problém se nicméně nezdá být příliš závažným. Ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, stanoví, že soud rozhodne o právu na zápis statusu veřejné prospěšnosti do 15 dnů ode dne doložení všech dokumentů prokazujících splnění podmínek pro rozhodnutí o právu na zápis statusu. Zakotvení lhůty pro soudní rozhodování by tak mělo celý proces urychlit. Je však třeba zvážit vhodné nastavení její délky s ohledem na předpokládaný nápad i rozsah stanovených podmínek, jež budou přezkoumávány.

2.4.3.B. Subvarianta 3B – orgány finanční správy

O přiznání statusu veřejné prospěšnosti by mohly rozhodovat orgány finanční správy, nejspíše finanční úřady. Mezi evropskými státy jde o velmi rozšířený model – uplatňuje se např. v Německu, Rakousku, Nizozemsku, Dánsku či Švédsku. Finanční úřady bývají určeny jako příslušné orgány ve státech, kde je zohlednění veřejné prospěšnosti primárně záležitostí daňového práva, a není pojato jako soukromoprávní status.

PŘÍNOSY Subvarianty 3B

Subvarianta 3B je též osvědčeným řešením, jež se uplatňuje v mnoha zemích Evropy. Tento model využívají např. Německo, Rakousko, Nizozemsko, Dánsko, Švédsko. Argumentem pro výběr této subvarianty je skutečnost, že největší část benefitů, které by mohly být v budoucnu se statutem veřejné prospěšnosti případně spojeny, jsou benefity daňové. Další výhodou této subvarianty je znalost finančních úřadů problematiky neziskového sektoru a případná návaznost statusu přímo na daňové benefity. Finanční úřady by též byly více efektivní, než jiné orgány, při přezkoumávání transparentnosti hospodaření právnických osob.

NÁKLADY Subvarianty 3B

Proti této subvariantě lze předně namítnout, že status veřejné prospěšnosti je koncipován v občanském zákoníku jako soukromoprávní institut a hledí na něj jako na statusovou otázku právnických osob, bez přímého vztahu k daňovým benefitům. Jak ukazuje srovnání zahraničních úprav, ve státech s tímto pojetím nebývá rozhodování o statusu veřejné prospěšnosti orgánům

¹⁴ V roce 2013 šlo o cca 395 000 věcí, v roce 2014 šlo o cca 441 000 věcí, v roce 2015 šlo o cca 365 000 věcí.

finanční správy svěřeno. Finanční úřady jsou zvoleny jako příslušné orgány ve státech, kde je zohlednění veřejné prospěšnosti primárně záležitostí daňového práva, a nikoliv záležitostí soukromého práva.

V kontextu tuzemských právních tradic by bylo nestandardní, aby o statusových otázkách právnických osob rozhodovaly orgány státní správy.

Přitom ne o všech otázkách souvisejících se statusem by mohly orgány finanční správy rozhodovat. Ve věcech odnětí statusu by musely rozhodovat soudy. Zátěž soudní soustavy by bylo nezbytné předpokládat také v souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí správního orgánu.

Jestliže subvarianta 3A přináší náklad v podobě vyššího nápadu na soudy, obdobný problém by vznikl u orgánů finanční správy. V současné době nemohou finanční úřady rozhodovat jakkoliv ve věci statusu veřejné prospěšnosti. Bylo by nutné tuto agendu nově zavést včetně správních procesů, tj. i nového typu správního řízení.

Výše nákladů by závisela na tom, jakým způsobem by byl nastaven rozhodovací proces, tj. zda by o zápisu statusu veřejné prospěšnosti finanční úřad rozhodoval až v souvislosti s konkrétním benefitem, nebo zda by o zápisu statusu veřejné prospěšnosti rozhodoval finanční úřad mimo jakoukoliv svou dosavadní činnost. Zátěž na soustavu finančních orgánů lze očekávat o něco nižší s ohledem na skutečnost, že správní řízení je obecně levnější než řízení soudní a s ohledem na skutečnost, že o odnětí statusu veřejné prospěšnosti bude v souladu s § 149 občanského zákoníku rozhodovat vždy soud (nedošlo-li by ke změně daného ustanovení).

2.4.3.C. Subvarianta 3C – jiný orgán veřejné správy

Další možností je svěřením pravomoci ve věcech statusu veřejné prospěšnosti jinému orgánu veřejné správy. Jak ukazuje srovnání zahraničních úprav, v některých státech je věc svěřena třeba konkrétnímu ministerstvu (např. v Bulharsku ministerstvo spravedlnosti, v Lotyšsku ministerstvu financí), orgánu spravujícímu veřejný rejstřík (např. Polsko, Litva) nebo zcela specializovanému orgánu (příkladem jsou veřejné regulační orgány pro charitu ve Velké Británii).

PŘÍNOSY Subvarianty 3C

Subvarianta 3C, která je v Evropě rovněž velmi rozšířena, by mohla přinést výhodu vytvoření orgánu s vysokou mírou specializace a odborného zázemí. V rámci této subvarianty by též mohlo být zvažováno zavedení určité servisní činnosti pro subjekty ucházející se o status veřejné prospěšnosti.

NÁKLADY Subvarianty 3C

I subvarianta 3C by přinesla rovněž určitou zátěž soudní soustavy, a to s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí orgánu státní správy by byla soudně přezkoumatelná. Dále by bylo nutné zajistit kompatibilitu veřejných rejstříků, ve kterých jsou evidovány právníky osoby, s informačními systémy orgánu státní správy. Mzdové náklady a náklady na úpravu informačních systémů by se mohly pohybovat v řádech milionů korun ročně. Dále je nutno počítat s náklady na soudní přezkum rozhodnutí příslušného orgánu.

Problémem subvarianty 3C je, že v současné době není na žádném orgánu veřejné správy vytvořeno dostatečné zázemí pro existenci takové agendy. Dá se očekávat, že pokud by měl existovat ústřední orgán tohoto typu, vyžádalo by si zajištění její administrace poměrně značné finanční náklady. Nevýhodnou této subvarianty je totiž nové zavedení agendy, včetně správních procesů, tj. i nového typu správního řízení. Na samotné správní řízení by následně muselo navazovat soudní řízení. Zvláště případné založení zcela nového úřadu by bylo příliš finančně náročné. Lze odhadovat, že prvotní náklady na založení nového úřadu, který by

takovou agendu vykonával, by přesáhly 100 mil. Kč. Dále je nutné počítat s tím, že by státnímu rozpočtu vznikly roční fixní výdaje, které by zřejmě přesahovaly výši 10 mil. Kč.

V kontextu tuzemských právních tradic by bylo nestandardní, aby o statusových otázkách právnických osob rozhodovaly orgány veřejné správy, respektive moci výkonné. Moc výkonná by měla možnost ovlivňovat nabývání statusu veřejné prospěšnosti a dále by měla možnost vykonávat dohled nad subjekty, které status veřejné prospěšnosti užívají. V České republice, kde obecně není příliš vysoká důvěra v rozhodování orgánů výkonné moci, se takováto alternativa ukazuje jako nevyhovující. Riziko neobjektivního rozhodování by ještě zvyšovala situace, kdy by agenda byla přiřazena některému dnes fungujícímu úřadu.

2.4.3.D. Subvarianta 3D – vláda

Lze najít příklady států, kde o udělení statusu veřejné prospěšnosti rozhoduje vláda. Tento model se uplatňuje v Portugalsku a v Rumunsku. Tento přístup je nicméně mezi evropskými zeměmi vzácný.

PŘÍNOSY Subvarianty 3D

Subvarianta 3D by mohla podpořit pojetí statusu veřejné prospěšnosti jako známky kvality a odznaku prestiže, neboť o udělení by rozhodovala klíčová ústavní instituce.

NÁKLADY Subvarianty 3D

Subvarianta 3D by měla obdobné nevýhody jako subvarianta 3C. Navíc by šlo o řešení, které by bylo v českém prostředí nestandardní a nekoncepční. Mohlo by dojít ke zpolitizování celého procesu, které by vzhledem k výlučně odborné a objektivní povaze rozhodování nebylo na místě.

Vláda není vhodným a technicky způsobilým fórem pro projednávání otázek statusu právnických osob. Obdobně jako u subvarianty 3C navíc platí, že zde není vytvořeno dostatečné zázemí pro existenci takové agendy. Její převzetí by si vyžádalo značné finanční náklady.

2.4.3.E. Subvarianta 3E – soukromý subjekt

O statusu veřejné prospěšnosti by také mohl rozhodovat soukromý subjekt, který by byl akreditován státem. Již v dnešní době existují určité soukromé iniciativy, které se zabývají hodnocením neziskového sektoru (viz výše). Nabízí se tedy možnost právní úpravy, která by stanovila podmínky akreditace těchto soukromých subjektů, které by pak rozhodovaly o věcech souvisejících se statusem veřejné prospěšnosti.

PŘÍNOSY Subvarianty 3E

Subvarianta 3E by mohla být teoreticky možností nejméně nákladnou. Jejím předpokladem ovšem je nastavení pravidel pro výběr soukromého subjektu, který by byl ve věcech statusu veřejné prospěšnosti oprávněn rozhodovat. Další výhodou této subvarianty by mohla být rychlost v rozhodování, protože systém by nemusel být zatížen správními postupy, kterými jsou vázány orgány veřejné moci.

NÁKLADY Subvarianty 3E

V případě subvarianty 3E je třeba považovat za problematické především zajištění objektivity subjektu, který by rozhodoval o přiznání statusu veřejné prospěšnosti a vykonával dozor nad subjekty se statusem veřejné prospěšnosti. Je zde nebezpečí možného střetu zájmů

mezi subjektem, který bude o otázkách souvisejících se statusem veřejné prospěšnosti rozhodovat a který se bude o status veřejné prospěšnosti ucházet. Situace, kdy by o statusových otázkách měl rozhodovat soukromý subjekt, by byla velmi nestandardní. I v případě této subvarianty by musel existovat soudní přezkum rozhodnutí soukromého subjektu.

Existence takového systému by znamenala potřebu vysoké kredibility tohoto soukromého subjektu. Je otázkou, zda by stát byl schopen vysokou kredibilitu takové soukromé instituce zajistit. Zákon by musel vytvořit mechanismus, který by umožňoval udělit akreditaci soukromému subjektu, případně by umožňoval akreditaci odejmout. Tato subvarianta by si vyžádala náklady na státní rozpočet především v personální oblasti, protože by musel být vytvořen aparát, který by se problematikou akreditace zabýval. Dána subvarianta se jeví jako dlouhodobě neudržitelná také proto, že do budoucna nelze zcela vyloučit možnost, že se statusem budou spojeny určité benefity z veřejných rozpočtů.

3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ VARIANT A SUBVARIANT

3.1. Vyhodnocení variant

Při porovnání přínosů a nákladů varianty I (viz část 2.2.) výrazně převažují náklady, tedy negativa. K stejnému výsledku se dospívá též u varianty II (část 2.3.).

Ačkoli není varianta I (a taktéž varianta II) nereálná, její zvolení by znamenalo popření relevance již projevené vůle zákonodárce. V realitě, tedy specificky řečeno v neziskovém sektoru nedošlo v posledních třech letech k takovým změnám, které by zavadávali důvod k radikálnímu přehodnocení legislativní potřeby vyjádřené již platnými předpisy.

Bez zamýšlené legislativní úpravy by institut statusu veřejné prospěšnosti zavedený občanským zákoníkem s tím, že podmínky, za jakých má veřejně prospěšná osoba právo na jeho zápis do veřejného rejstříku, upraví jiný právní předpis, nemohl být v praxi využíván. To by reálně znemožnilo koncepční změnu v oblasti právní úpravy veřejné prospěšnosti, resp. neziskového sektoru obecně, kterou přinesl občanský zákoník a která spočívá v možnosti odlišení jednotlivých subjektů neziskového sektoru v závislosti na tom, zda reálně naplňují svůj deklarovaný veřejně prospěšný účel.

Důležitost dosahování identifikovaných cílů návrhu zákona by zvolením jiné než třetí varianty byla relativizována. Některé cíle by se staly zcela bezpředmětnými. Proto je jako jediná možná varianta řešení, s ohledem na souhrn vytyčených cílů a kontext návrhu, zvolena varianta III.

3.2. Vyhodnocení subvariant varianty III

3.2.1. Míry zaměření právnické osoby na veřejně prospěšnou činnost nutné pro získání statusu

Jako celkově nejvhodnější byla vyhodnocena subvarianta 1A, tedy omezení možnosti získání statusu na subjekty výlučně zaměřené na veřejně prospěšné cíle.

Tato subvarianta se jeví jako nejúčinnější a nejúčelnější, pokud jde o dosažení cíle vytvořit odznak kvality a důvěryhodnosti právnické osoby se statusem. Jednak představuje vysoký standard kritéria veřejné prospěšnosti. Rozvolňování této podmínky by naopak znamenalo inflaci významu statusu. Také představuje jednodušší a objektivnější základ pro posuzování splnění podmínek veřejné prospěšnosti v procesu rozhodování o žádosti uchazeče. Požadavek výlučné orientace na veřejně prospěšné cíle je pevným kritériem, které lze vyhodnotit snáze než jakkoli určený nižší standard.

3.2.2. Rozsah a stanovení benefitů navázaných na získání statusu

Doporučuje se zvolit subvariantu 2A.

Jako první krok je vhodné vytvořit status jako značku kvality a vytvořit tak základnu, na níž bude možno v budoucnu stavět. Volbou této subvarianty se nijak neomezuje prostor k pozdější úvaze o navázání souvisejících výhod. Tato úvaha pak bude moci probíhat se zázemím v dostatečných zkušenostech s fungováním institutu v praxi. Výhodou této subvarianty je flexibilita a umožnění postupné evoluce.

3.2.3. Orgán příslušný k udělení statusu

Vzhledem k tomu, že přínosy i náklady jednotlivých subvariant jsou jak kvantitativní, tak kvalitativní, jeví se jako nejlepší způsob vybrat nejvhodnější řešení mezi nimi pomocí multikriteriální analýzy.

Předem jsou definována jednotlivá kritéria, která byla srovnávána. Tato kritéria jsou bodována bodovou škálou 0 až 5. Číslice 5 vyjadřuje nejvyšší vhodnost varianty s ohledem na účel zákona. Jako kritéria byla vybrána: koncepčnost řešení, náklady, objektivita, důvěryhodnost rozhodování, administrativní náročnost, komparativní hledisko. K jednotlivým kritériím lze podrobněji uvést následující.

Koncepčnost řešení

Zákon má být provedením ustanovení § 147 občanského zákoníku. Navazuje tedy na mechanismy předvídané občanským zákoníkem. Kritérium vyjadřuje, do jaké míry je řešení koncepční v kontextu občanského zákoníku. 5 bodů představuje nejvyšší míru koncepčnosti.

Náklady

Kritérium vyjadřuje jak velké náklady, míněno jak kvantitativní, tak kvalitativní si řešení vyžádá. 5 bodů vyjadřuje nejnižší náklady řešení.

Objektivita

Kritérium vyjadřuje, jak vysokou míru objektivitu rozhodování lze očekávat od rozhodování v rámci jednotlivých subvariant. Objektivita je samozřejmě závislá také na zákonných mechanismech, které by byly v jednotlivých případech pro rozhodování nastaveny. Analýza se však soustřeďuje pouze na zjištění obecného měřítka objektivitu s ohledem na postavení jednotlivých subjektů. 5 bodů představuje nejvyšší míru objektivitu.

Důvěryhodnost rozhodování

Kritérium vyjadřuje obecnou míru důvěryhodnosti v rozhodování subjektů. 5 bodů představuje nejvyšší míru důvěryhodnosti.

Rychlost

Kritérium vyjadřuje, jak vysokou míru rychlosti lze v rozhodování subjektu očekávat. Výše rychlosti samozřejmě závisí na nastavení konkrétních legislativních mechanismů. Analýza vyhodnocuje pouze obecnou, či předpokládanou rozhodovací rychlost. 5 bodů představuje největší rychlost.

Administrativní náročnost

Návrh zákona přinese i určitou administrativní náročnost pro subjekty, které se o status veřejné prospěšnosti budou ucházet. Kritérium vyjadřuje, jak vysokou míru administrativní náročnost jednotlivé subvarianty přinesou. 5 bodů vyjadřuje nejnižší administrativní náročnost.

Komparativní hledisko

Při rozhodování o nejhodnější subvariantě má svou roli i komparativní hledisko. Kritérium vyjadřuje, jak by z komparativního hlediska obstála každá jednotlivá subvarianta. 5 bodů představuje nejhodnější variantu z hlediska její komparace s fungováním veřejné prospěšnosti v Evropě.

Tabulka vyhodnocení jednotlivých kritérií

Kritérium	Subvarianta 3A	Subvarianta 3B	Subvarianta 3C	Subvarianta 3D	Subvarianta 3E
Koncepčnost řešení	5	2	2	1	1
Náklady	3	2	1	1	4
Objektivita	5	3	3	3	2
Důvěryhodnost rozhodování	5	3	3	3	1
Rychlost	2	3	3	2	4
Administrativní náročnost	2	3	3	3	4
Komparativní hledisko	5	4	2	1	1
Celkem	27	20	17	14	17

Pokud srovnáme výše uvedená kritéria a přiřadíme jim jednotlivé body, jeví se jako nejhodnější vybrat subvariantu 3A, podle níž by o otázkách spojených se statusem veřejné prospěšnosti rozhodovaly soudy.

4. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ

Do návrhu zákona bude implementována varianta III v podobě subvariant 1A, 2A a 3A.

Orgány odpovědné za implementaci budou především příslušné soudy, které budou rozhodovat o přiznání statusu veřejné prospěšnosti, případně zapisovat status veřejné prospěšnosti právnickým osobám zapisovaným do veřejného rejstříku právnických osob podle zákona č. 304/2013 Sb. Zapisovat status veřejné prospěšnosti budou též jiné orgány veřejné moci, které vedou další veřejné rejstříky, do kterých se některé právnické osoby, kterým bude status přiznán, zapisují.

Orgány veřejné moci, včetně soudů, které vedou příslušné veřejné rejstříky, se též budou zabývat dohledem nad dodržováním povinností ze zákona, zejména zda povinné subjekty doplňují do sbírky listin předepsané dokumenty. Dále se též předpokládá, že příslušné soudy povedou řízení o odnětí statusu veřejné prospěšnosti.

Při účinnosti právní úpravy lze očekávat i zvýšenou potřebu konzultací ze strany neziskových subjektů, které se budou o status veřejné prospěšnosti ucházet. Předpokládá se, že tyto konzultace budou kryty prostřednictvím bližších informací uvedených na internetových

stránkách Ministerstva spravedlnosti, případně na Ministerstvu spravedlnosti by měl být pracovník pro telefonickou konzultaci.

5. PŘEZKUM ÚČINNOSTI

Předpokládá se, že přezkum účinnosti právní úpravy bude prováděn průběžně a začne být prováděn ihned po nabytí účinnosti právní úpravy. Souhrnné vyhodnocení shromážděných dat se navrhuje provést po dvou letech od účinnosti zákona. Kratší doba se nejeví jako postačující pro formulaci relevantních závěrů.

Pro posouzení účinnosti by mohly být použity následující indikátory: absolutní počet právnických osob se statusem veřejné prospěšnosti (rozdělených podle právních forem, včetně obchodních korporací) a jejich podíl na celkovém počtu právnických osob příslušné právní formy, počet neúspěšných návrhů na přiznání statusu, počet případů odnětí statusu (s rozlišením důvodů) a počet vzdání se statusu, zvýšení soudního nápadu, včetně jeho (dis)proporčnosti u jednotlivých krajských soudů.

6. KONZULTACE A ZDROJE DAT

Návrh zákona byl již v minulém volebním období konzultován jednak s odborníky na neziskový sektor, se zástupci Ministerstva financí, se zástupci Rady vlády pro nestátní neziskové organizace, především jejího Výboru pro legislativu a financování, a se zástupci samotného neziskového sektoru. Výsledkem těchto konzultací byl návrh zákona, který došel do stádia projednávání Senátem Parlamentu ČR.

Se stejnými zájmovými skupinami byl návrh zákona projednán opakovaně i při jeho přípravě v roce 2014 a 2015. Platformou těchto konzultací byl především Výbor pro financování a legislativu Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (zejména na schůzích 25. 8. 2015, 12. 11. 2015, 2. 2. 2016) a Pracovní tým RHSD ČR pro nestátní neziskové organizace (naposledy na schůzi dne 8. 3. 2016).

S těmito osobami byly konzultovány především jednotlivé varianty řešení. Jako akceptovatelná, byť s výhradami, se neziskovému sektoru zastoupenému ve Výboru pro legislativu a financování Rady vlády pro nestátní neziskové organizace jevila volba varianty III v podobě subvariant 1A, 2A a 3A. Část neziskového sektoru se přiklání k variantě I, nebude-li předem vyjasněno, s jakými benefity bude status spojen. Jiná část byla ochotna souhlasit s variantou III v podobě subvarianty 2A pouze za podmínky, že soukromoprávní status nebude ani do budoucna předpokladem pro přiznání jakýchkoliv veřejnoprávních benefitů. Ministerstvo financí trvalo na stanovisku, že daňové zákony si i napříště podrží zcela autonomní úpravu bez vazby na institut statusu veřejné prospěšnosti. Jednoznačnou vůli vázat veřejnoprávní výhody na existenci statusu neprojevali ani jiné ústřední správní úřady.

b) Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Existenci statusu předvídá ve svém ustanovení § 147 občanský zákoník; jeho získání, a tedy ani jeho využívání však dodnes možné není.

Současný stav neumožňuje zřetelně, veřejně a jednoduše identifikovat veřejně prospěšné právní osoby. Neexistují obecně závazné nástroje a postupy, které by deklarovaly a kontrolovaly transparentnost a kvalitu naplňování účelu právnických osob. Vzniká tak dluh na jedné straně vůči právníkům osobám s potenciálem zápisu statusu, na druhé straně vůči celé společnosti ve vztahu k transparentnosti neziskového sektoru. Veřejně prospěšné subjekty se

totiž povětšinou kryjí s množinou neziskových právnických osob (nestátních neziskových organizací).

V podrobnostech viz část 1.2 RIA.

Z hlediska zákazu diskriminace a principu rovnosti mužů a žen, nevykazuje v tomto směru stávající právní úprava nedostatky

c) Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

Model zvolený v navrženém zákoně předpokládá, že

- status veřejné prospěšnosti by mohl být udělen subjektům, které se věnují výhradně činnosti přispívající k dosahování obecného blaha,

- zákon upraví pouze status veřejné prospěšnosti, otázka případných navazujících benefitů jím s ohledem na zvolenou koncepci není řešena,

- o přiznání statusu veřejné prospěšnosti by měly rozhodovat soudy; ty by pak rozhodovaly i o dalších věcech souvisejících se statusem veřejné prospěšnosti.

Ad a)

Status veřejné prospěšnosti bude udělován jen subjektům, které se věnují výhradně činnosti přispívající k dosahování obecného blaha. To nevyklučuje podnikání právnické osoby, a to ani jako hlavní činnost. Podstatnou je okolnost, že zisk po zdanění nebude rozdělen mezi zakladatele, společníky nebo členy, členy orgánu, zaměstnance či osoby, které jsou těmto osobám blízké, nýbrž bude využit k veřejně prospěšnému účelu.

Toto řešení znamená vyšší požadavky na uchazeče, respektive vyšší standard veřejné prospěšnosti. Jestliže mezi cíle překládaného návrhu patří určitá deklarace důvěryhodnosti dané právnické osoby a její příslušnosti k poslání dosahovat obecného blaha, možnost získat vyšší prestiž, formální potvrzení, že osoba reálně slouží veřejně prospěšnému účelu, diferenciaci neziskového sektoru a usnadnění orientace veřejnosti v něm, pak se ve vztahu k těmto cílům jeví tato subvarianta jako účinnější a účelnější.

Ad b)

Navrhovaný zákon upraví pouze status veřejné prospěšnosti, zatímco otázku souvisejících benefitů ponechá případné pozdější úvaze a zvláštním zákonům, např. v oblasti daňového práva. K napojení určitých benefitů poskytovaných z veřejných prostředků pro právnické osoby se statusem veřejné prospěšnosti by mohlo dojít pouze na základě jiných právních předpisů.

Status veřejné prospěšnosti vytváří značku kvality, odznak prestiže. Ve zbytku se ponechává prostor k pozdější úvaze o dalších souvisejících výhodách, a to v návaznosti na zkušenosti s institutem v praxi, přičemž výsledek se nijak nepředjímá a neomezuje. Výhodou je flexibilita a umožnění postupné evoluce. Soukromoprávní pojmání statusu představuje koncepčnější řešení více respektující systematiku právního řádu.

Ad c)

O přiznání statusu veřejné prospěšnosti by mohly rozhodovat soudy. Soudy by pak rozhodovaly i o dalších věcech souvisejících se statusem veřejné prospěšnosti. Platí, že velkou část veřejných rejstříků, do nichž se bude status veřejné prospěšnosti příslušným právnickým osobám zapisovat, vedou rejstříkové (krajské) soudy.

Soud je nestranným orgánem a nebude hrozit střet zájmu. Celý koncept občanského zákoníku je postaven na tom, že veřejná prospěšnost je definiční znak právnické osoby, bez ohledu na to, o jakou právní formu se jedná. Status veřejné prospěšnosti je pak příznak, na který má právnická osoba právo, pokud splní zvláštní zákonné podmínky. Občanský zákoník tedy na status veřejné prospěšnosti hledí jako na statusovou věc. O statusových věcech právnických osob rozhodují soudy. Soudy mají také z nedávné minulosti zkušenosti se zápisem obecně prospěšných společností (dle zrušeného zákona č. 248/1995 Sb.). Tento institut byl v určitých hledech novému statusu veřejné prospěšnosti blízký.

Z hlediska zákazu diskriminace a principu rovnosti mužů a žen, nevykazuje v tomto směru stávající právní úprava nedostatky.

d) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Návrh zákona je předkládán v návaznosti na zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jehož ustanovení § 147 předpokládá, že jiný právní předpis podrobněji upraví podmínky, které musí veřejně prospěšná právnická osoba splnit, aby získala právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku.

Absencí statusu veřejné prospěšnosti je taktéž znemožněno případné provázání s jinými zákony, respektive vznik různých výhod ať už pro právnické osoby samé či např. pro donátory těchto subjektů. Tím dochází sekundárně k poškozování neziskového sektoru jako takového.

Není také blíže upraven způsob, předpoklady a postup určitého formálního stvrzení skutečnosti, že subjekt má předmětnou kvalitu (je veřejně prospěšný). Určité vrchnostenské stvrzení a formální přiznání, tedy předmětný status, je pak tím, co lze považovat za hodnotný institut, který v českém právním řádu chybí. Stejně tak neexistují konkrétnější pravidla pro kontrolu nad naplňováním podmínek stanovených pro veřejně prospěšné právnické osoby. Jedná se o poměrně zásadní nedostatek českého právního řádu

Cílem návrhu zákona je skrze zavedení soukromoprávního institutu statusu veřejné prospěšnosti zvýšit transparentnost a důvěryhodnost neziskového sektoru, jakož i jeho větší atraktivnost a přehlednost. Status veřejné prospěšnosti by měl sloužit jako veřejně seznatelná záruka, že právnická osoba splňuje podmínky ohledně své činnosti, osob ji ovlivňujících a svého hospodaření. Status by měl být zejména jakousi známkou kvality, stvrzením veřejně prospěšné povahy právnické osoby pro potřeby soukromoprávního styku. Takový nástroj v českém právním řádu chybí.

e) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Specifické právní normy, jež by dopadaly právě na oblast neziskového sektoru, ústavní pořádek České republiky neobsahuje.

Navrhovaná úprava se dotýká některých ustanovení Listiny základních práv a svobod. Z hlediska čl. 20 Listiny, jež stanoví o právu sdružovacím, není návrh zákona v rozporu; naopak je patrná snaha o obohacení nástrojů využitelných v rámci výkonu tohoto práva.

Návrh respektuje obecné zásady právní vyplývající postavení České republiky jako demokratického právního státu, zejména zákaz retroaktivity, ochranu nabytých práva a ochranu legitimních očekávání.

f) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a slučitelnosti s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů EU nebo obecnými právními zásadami práva EU, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů EU

Navrhovaný zákon není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Návrh zákona nezajišťuje provedení žádného unijního předpisu, a není v rozporu se závazky, které České republice vyplývají z členství v Evropské unii.

g) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady a dopady na životní prostředí, vliv na rovnost mužů a žen

Nepředpokládá se bezprostřední dopad na veřejné rozpočty.

V současné době je v České republice přibližně 125 000 subjektů, u nichž lze uvažovat o tom, že by mohly získat status veřejné prospěšnosti. Můžeme očekávat, že zájem o status veřejné prospěšnosti budou mít především neziskové subjekty, u nichž předpokládaný přínos spojený se statusem převyší náklady vynaložené za účelem jeho získání a plnění z něj vyplývajících povinností. Odhadem se jedná cca o 5 až 10 % subjektů, jejichž primární činnost bude vždy nezisková. I v hypotetickém, vysoce nepravděpodobném případě, kdy by nápad zájemců o status byl nárazový, vzrostl by nápad na všechny krajské soudy cca o 6 000 až 12 000 případů. Celkový nápad na krajské soudy v České republice činil v posledních třech letech v průměru cca 400 000 za rok. Odhadované jednorázové zvýšení nápadu by tak představovalo nárůst agendy krajských cca o 1,5 až 3 %. S ohledem na to, že získání statusu je podmíněno splněním řady podmínek, reálně lze předpokládat, že počet zájemců bude podstatně menší a že nebude nárazový, ale postupně rozprostřen v čase. Předkladatel se tak nedomnívá, že by se jednalo o nápad pro soudy nezvladatelný i při současném stavu soudní soustavy. Je třeba též pamatovat na skutečnost, že soudy budou vykonávat určitý dohled nad subjekty se statusem veřejné prospěšnosti a že povedou řízení o odnětí statusu. S navrhovanou změnou vyplývající z implementace návrhu zákona však nebudou spojeny žádné požadavky na navýšení limitu počtu míst a objemu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci.

Návrh nemá bezprostřední dopady na podnikatelské prostředí v České republice ani sociální dopady. Takové dopady se nepředpokládají ani ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Navrhovaný zákon nemá dopad na životní prostředí.

h) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona má dopad ve vztahu k ochraně osobních údajů.

Předpokládá totiž sběr konkrétního osobního údaje o fyzických osobách, které mají vliv na rozhodování právnické osoby, jež se uchází o zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku. Tento údaj se týká požadavku, podle kterého navrhovatel musí doložit, že na jeho rozhodování mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby. Splnění podmínky bezúhonnosti osob majících podstatný vliv na rozhodování veřejně prospěšné právnické osoby může soud prominout, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné.

Fyzickou osobou mající podstatný vliv na rozhodování veřejně prospěšné právnické osoby se rozumí předně fyzická osoba, která je členem statutárního orgánu nebo kontrolního orgánu navrhovatele a dále osoba zastupující ve statutárním orgánu nebo kontrolním orgánu navrhovatele právnickou osobu, která je členem takového orgánu. Výčet v definici je demonstrativní; fyzickou osobou mající podstatný vliv na rozhodování veřejně prospěšné právnické osoby tak může být podle okolností případu i jiná osoba.

Za bezúhonnou se nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro přečin spáchaný v souvislosti s činností přispívající k dosahování obecného blaha nebo pro zločin. To neplatí, pokud se na ni hledí, jako by nebyla odsouzena.

Za účelem doložení bezúhonnosti si soud vyžádá výpis z evidence Rejstříku trestů. Zvláštní pravidla se uplatní v případě doložení bezúhonnosti osoby, která je cizincem.

Požadavek bezúhonnosti vyplývá přímo z občanského zákoníku. Způsob doložení jeho splnění je zcela standardní a nepřináší nepřiměřenou administrativní zátěž.

Samo zpracování dotčeného osobního údaje rejstříkovými soudy se řídí spolu se zpracováním ostatních osobních údajů v soudním řízení zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Standardy a mechanismy ochrany osobních údajů v rámci justice jsou na vysoké úrovni a jsou dennodenně testovány v mnohem citlivějších případech, než je řízení o zapsání statusu veřejné prospěšnosti. Nevznikají žádné nové uzly, ve kterých existuje nebo vzniká potenciálně nebezpečí neoprávněného přístupu nebo zneužití osobních údajů.

Jiné dopady na ochranu osobních údajů a soukromí nejsou v návrhu spatřovány. Zákon sice předpokládá sběr dalších údajů týkajících se navrhovatelů, a to v souvislosti s doložením nabytí majetku z poctivých zdrojů, a hospodárného využívání jmění k veřejně prospěšnému účelu, v tomto případě však jde o údaje týkající se právnických, nikoli fyzických osob.

i) Zhodnocení korupčních rizik

Míra možného korupčního rizika u navrhované právní úpravy bude závislá na tom, která z uvedených subvariant určení příslušného orgánu bude zvolena (viz RIA). Nejmenší míru možného korupčního rizika dle předkladatele přináší subvarianta 3A (soudní), a to i s ohledem na skutečnost, že tato subvarianta se jeví jako nejvhodnější z hlediska důvěryhodnosti rozhodování.

Obecná kritéria hodnocení korupčních rizik

1. Přiměřenost

Rozsah návrhu je přiměřený množině vztahů, které má upravovat.

V případě zvolení subvarianty 3A se u soudů nejedná (na rozdíl od ostatních subvariant) o zakotvení nové pravomoci, neboť rozhodování soudu o právu na zápis statusu veřejné prospěšnosti je standardním civilním řízením upraveným dle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, v rámci řízení o statusových otázkách právnických osob.

2. Efektivita

Míra efektivity implementace regulace je závislá na výběru subvarianty řešení u určení příslušného orgánu. Z tohoto hlediska se jeví subvarianta 3A popř. 3B jako vhodnější, neboť v případě ostatních variant není v současné době vytvořeno dostatečné zázemí pro výkon agendy spojené s novou právní úpravou. V případě kontroly a dodržování vynucování dané regulace se naopak jeví jako vhodnější varianty 3C až 3E, které představují zakotvení rozhodovací pravomoci u jediného orgánu (tj. nikoli v rámci soustavy orgánů).

3. Odpovědnost

V případě všech subvariant lze jednoznačně určit, který orgán je kompetentní v dané věci rozhodovat. U variant 3A až 3C lze též jednoznačně určit osobu odpovědnou za konkrétní rozhodnutí.

Navrhované subvarianty 3A až 3C představují standardní způsoby nastavení rozhodování, jak jsou známy v případě jiných záležitostí. V případě subvariant 3A a 3B jde o zahrnutí nové agendy mezi orgány veřejné moci, které jsou součástí fungující soustavy soudních či správních orgánů, v případě subvarianty 3C a 3E jde o založení pravomoci novému rozhodovacímu orgánu. Subvarianty 3D a 3E by ve srovnání s ostatními znamenaly neobvyklý způsob zakotvení pravomoci rozhodovacímu orgánu. Subvarianta 3E předpokládá navíc i vytvoření

mechanismu, který by umožňoval udělit (popř. odejmout) akreditaci soukromému subjektu rozhodujícímu o právu na zápis statusu veřejné prospěšnosti. Zároveň u této varianty by bylo důležité zakotvení zcela nových mechanismů kontroly rozhodování soukromého subjektu.

4. Opravné prostředky

V případě rozhodování o právu na zápis, jak v rámci soudního řízení tak správního řízení (subvarianta 3A až 3C), existují možnosti obrany proti nesprávnému postupu orgánu veřejné moci již v průběhu řízení. Stejně tak existují řádné opravné prostředky. Subvarianty 3D a 3E by vyžadovaly vytvoření zcela nového typu správního řízení.

5. Kontrolní mechanismy

Nároky na vytvoření kontrolních mechanismů se opět liší v závislosti na výběru konkrétní subvarianty. V případě subvariant 3A až 3C je kontrola zajištěna systémem řádných a mimořádných opravných prostředků. Vedle toho se u varianty 3A uplatní i principy odpovědnosti za kárná provinění u soudců. V případě varianty 3B, 3C a 3E by správní rozhodování podléhalo zároveň soudnímu přezkumu.

j) Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava nemá žádné dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

ÚVOD

Občanský zákoník zavádí ve svých ustanoveních § 146 až 150 do českého právního řádu institut (statusu) veřejné prospěšnosti. Status veřejné prospěšnosti může získat jakákoli právnická osoba bez ohledu na svou právní formu, pokud splní podmínky stanovené zvláštním zákonem, jež předpokládá občanský zákoník v ustanovení § 147.

Nový institut si klade za cíl zvýšení transparentnosti a důvěry veřejnosti v právnické osoby vykonávající činnost přispívající k dosahování obecného blaha a zlepšení jejich postavení ve společnosti. Po vzoru zahraničních úprav by se měl status veřejné prospěšnosti stát znakem prestiže.

Model zvolený v navrženém zákoně předpokládá, že

- status veřejné prospěšnosti by mohl být udělen subjektům, které se věnují výhradně činnosti přispívající k dosahování obecného blaha,
- zákon upraví pouze status veřejné prospěšnosti, otázka případných navazujících benefitů jím s ohledem na zvolenou koncepci není řešena,
- o přiznání statusu veřejné prospěšnosti by měly rozhodovat soudy; ty by pak rozhodovaly i o dalších věcech souvisejících se statusem veřejné prospěšnosti.

Předmětem navržené právní úpravy má být zaprvé vymezení podmínek pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti. Právo na zápis statusu do veřejného rejstříku má veřejně prospěšná právnická osoba ve smyslu § 146 občanského zákoníku, která v souladu se svým posláním vykonává vlastní činnost, jež je činností přispívající k dosahování obecného blaha, a která doloží, že na její rozhodování mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, nabyta majetek z poctivých zdrojů a hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.

Kvalifikační předpoklady koncepčně vycházejí z cíle vytvořit právní status, který je známkou kvality a odznakem prestiže, a podporovat subjekty autenticky sledujících veřejně prospěšný účel. Proto je zejména třeba stanovit požadavky týkající se poměru dotčených subjektů k cílům obecného blaha, morálního profilu fyzických osob zapojených do rozhodování v dotčených subjektech, k původu majetku i způsobu jejich hospodaření. Komparace zahraničních právních úprav ukazuje, že jde v evropském prostředí o standardní požadavky.

Návrh zákona navazuje na pojmové znaky, jimiž se vyznačuje veřejně prospěšná právnická osoba podle § 146 občanského zákoníku, přičemž pouze podrobněji vymezuje, co se těmito předpoklady pro účely přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti rozumí a jakým způsobem se jejich existence pro dané účely prokazuje. Přesněji jsou definovány některé charakteristické znaky činnosti přispívající k dosahování obecného blaha. Podtrhuje se zejména všeobecné zaměření dané činnosti, jež vyplývá již z označení *obecné* blaho. Činnost přispívající k dosahování obecného blaha je pojmána v protikladu k činnosti dobročinné jako činnost, která spočívá v podpoře předem neurčeného počtu osob vymezeném obecnými nebo druhovými znaky.

Zadruhé zákon upravuje povinnosti, které musí právnická osoba se statusem plnit. Vedle povinnosti trvale splňovat podmínky pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku jde zejména o povinnost vyhotovit a uložit do sbírky listin veřejného rejstříku zprávu o činnosti za každé uplynulé účetní období nebo povinnosti týkající se střetu zájmů.

Zatřetí zákon upravuje postup soudu při rozhodování o právu na zápis statusu do veřejného rejstříku a o odnětí statusu.

Konečně zákon upravuje důsledky výmazu statusu z veřejného rejstříku.

Dohled je vykonáván jak *veřejnou autoritou* (např. státem – fiskální či soudní dohled), tak *soukromými osobami*. Do kategorie soukromého dohledu můžeme zařadit jednak dohled vnitřní

(kontrolní orgány), tak také vnější (dárce, věřitel, osoba s legitimním právním zájmem, auditor, v některých případech právnických osob - např. nadace - také zakladatel).

Podle okamžiku, ve kterém je dohled prováděn, lze rozlišovat dohled preventivní a následný. Preventivní dohled je vykonáván zejména v okamžiku založení právnické osoby a dále pak v okamžiku rozhodování o právu na zápis statusu, kdy soud ověřuje, zda právnická osoba splňuje všechny podmínky, jež splněny být musí. Preventivně působí také povinnost vypracovávat zprávu o činnosti a případně vést účetnictví.

V České republice nejsou specializované orgány státního dohledu nad veřejně prospěšnými organizacemi. Tuto skutečnost nezměnil ani nový občanský zákoník. Hlavní kontrolní pravomoc vůči veřejně prospěšným organizacím má v zákonem stanovených případech soud. Dalším důležitým dohledovým orgánem jsou finanční úřady, které jsou příslušné podle sídla právnické osoby.

Zákon o statusu veřejné prospěšnosti klade důraz především na prevenci možných pochybení. Vymezuje poměrně úzký manévrovací prostor veřejně prospěšným právnickým osobám, a to zejména v oblasti nakládání s majetkem. Jestliže dojde k pochybení, k nápravě je vždy povolán soud, který může zasáhnout a zahájit řízení o odnětí statusu veřejné prospěšnosti. Zákon tak připouští autoritativní odnětí statusu veřejné prospěšnosti, pokud právnická osoba nenaplnuje podmínky práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti nebo porušuje povinnosti se statusem spojené.

V neposlední řadě je důležitým také dohled soukromý. Je třeba jasné vymezení povinností právnické osoby a jejích orgánů, zejména co se týče nutnosti vyhotovovat a zveřejňovat zprávu o činnosti, vést účetnictví. Na tomto místě stojí za zmínku problematika zveřejňování výročních zpráv a účetních závěrek. Povinnost zveřejňovat tyto dokumenty vyplývá ze zákona o veřejných rejstřících pro všechny právnické osoby zapisované do rejstříků v něm upravených. Tím je vyjadřován zájem zákonodárce na transparentní činnosti právnických osob. Řada právnických osob však tyto povinnosti neplní. Návrh zákona považuje neplnění této povinnosti i přes opakovanou výzvu rejstříkového soudu za porušení povinnosti se závažnými důsledky pro třetí osoby. Kromě uložení pokuty, může v takovém případě soud přistoupit až ke zrušení právnické osoby a k nařízení její likvidace.

Prevence možných pochybení by také měla být zajištěna ze strany kontrolních orgánů právnické osoby. Na chod veřejně prospěšné právnické osoby dohlíží také její věřitelé, beneficiáři, tedy osoby, na jejichž podporu byla právnická osoba založena, případně její zakladatelé či společníci. Zároveň je třeba zdůraznit, že významným prvkem posílení řádného fungování a organizace právnické osoby je také zakotvení *povinnosti vykonávat funkci člena voleného orgánu právnické osoby s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí* (tj. s péčí řádného hospodáře), a to *obecně u všech právnických osob*, jak to stanoví § 159 OZ. Podle tohoto ustanovení pokud člen voleného orgánu nenahradí právnické osobě škodu, kterou způsobil porušením povinnosti při výkonu své funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.

Z výše uvedeného je zřejmé, že dohled nad veřejně prospěšnými právnickými osobami je zajištěn mnoha způsoby, a to i přesto, že není určen jeden speciální dohledový orgán. Dohled je zajištěn několikastupňově a zároveň mnoha různými entitami, kdy každá má zájem dohlížet nad kvalitou práce veřejně prospěšné právnické osoby. Zároveň je dohled zajištěn i v různých fázích existence právnické osoby (vznik, přiznání práva na zápis statusu, její trvání, včetně doby, po kterou má zapsán status veřejné prospěšnosti, až do okamžiku odnětí (vzdání se) statusu či zániku právnické osoby).¹⁵

¹⁵ Při zpracování této části byla využita kapitola 6, Dohled nad nadacemi in: Ronovská, Kateřina, Nadace v Evropě, koncepce, funkce, vývojové tendence, knihovnicka.cz, Brno 2011, s. 204 a násl.

Navrhovaná úprava nemá žádný vliv na použití zvláštních předpisů, které upravují kupříkladu poskytování přímých výhod, zejm. dotací a podpor jako např. zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů nebo zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu.

K ČÁSTI PRVNÍ

K § 1:

Komentované ustanovení vymezuje předmět právní úpravy, jímž má být kromě vymezení podmínek pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti také regulace povinností, které musí právnická osoba se statusem plnit, jakož i některé otázky spojené s odnětím statusu.

K § 2:

Ustanovení uvozuje úpravu podmínek, které je nutné splnit pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti.

Právnická osoba, která má právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti, musí být veřejně prospěšná ve smyslu ustanovení § 146 občanského zákoníku, tj. taková, jejímž posláním je v souladu se zakladatelským právním jednáním, vlastní činností (tedy nikoli prostřednictvím dalšího subjektu), přispívat k dosahování obecného blaha, při splnění podmínek, že na její rozhodování mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, že nabyla majetek z poctivých zdrojů a že hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.

Návrh zákona rekapituluje pojmové znaky, jimiž se vyznačuje veřejně prospěšná právnická osoba, přičemž dále podrobněji vymezuje, co se těmito předpoklady pro účely přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti rozumí a jakým způsobem se jejich existence pro dané účely prokazuje. K vymezení jednotlivých pojmových znaků pro účely navrhovaného zákona a způsobům jejich prokazování srovnej výklad níže.

Právnické osoby veřejného práva, za které lze označit zejména osoby zřízené zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci, jsou veřejně prospěšné z povahy své činnosti a regulovány zvláštní úpravou, kde jsou na ně kladeny vysoké nároky. S ohledem na to se je z možnosti získat status veřejné prospěšnosti navrhuje vyloučit. Jedná se například o Všeobecnou zdravotní pojišťovnu, Českou televizi, Český rozhlas (právnické osoby zřízené zákonem) nebo například o nemocnice, školské právnické osoby, pokud jsou zřizovány rozhodnutím orgánu veřejné moci. V případě školských právnických osob tak status budou moci získat jen ty zřizované soukromou osobou. Konečně takové řešení lépe odpovídá i znění § 146 občanského zákoníku, podle něž je jednou z podmínek veřejně prospěšné právnické osoby skutečnost, že jejím posláním je přispívat v souladu *se zakladatelským právním jednáním* vlastní činností k dosahování obecného blaha. Zakladatelským právním jednáním může být jak dvou- či vícestranné právní jednání (smlouva) tak jednostranné (zřizovací listina). V této souvislosti je třeba také dodat, že z ustanovení § 147 občanského zákoníku plyne, že status veřejné prospěšnosti lze zapsat jen té právnické osobě, která je zapsána ve veřejném rejstříku. Pokud bychom připustili možnost nechat si zapsat status veřejné prospěšnosti i právnickým osobám veřejného práva, narazili bychom na rozsáhlý problém, že některé z nich nejsou zapsány v žádném veřejném rejstříku (např. státní příspěvkové organizace); řešení by si vyžádalo značné náklady.

K § 3:

Navrhuje se stanovit minimální dobu po odnětí statusu, po jejímž uplynutí je možné opět se ucházet o právo na zápis statusu.

K § 4:

Ustanovení si klade za cíl přesněji popsat některé charakteristické znaky činnosti přispívající k dosahování obecného blaha, jejichž podstata již vyplývá z občanského zákoníku. Navrhované vymezení tak *stricto sensu* nesleduje podrobnější rozpracování tohoto pojmu, není definicí jeho kvalifikované podoby, která by byla pro účely přiznání práva na zápis statusu relevantní. Ve snaze vyloučit pochybnosti a dát praxi lepší vodítko se navrhuje explicitně zakotvit, co již nepřímo plyne ze samotného občanského zákoníku. Považuje se za významné podtrhnout zejména všeobecné zaměření dané činnosti, jež vyplývá již z označení *obecné* blaha. Povaha takového zaměření činnosti názorně vyplývá kupříkladu z ustanovení § 306 odst. 1 věta druhá OZ, podle něhož *účel nadace může být veřejně prospěšný, spočívá-li v podpoře obecného blaha, i dobročinný, spočívá-li v podpoře určitého okruhu osob určených jednotlivě či jinak*. Činnost přispívající k dosahování obecného blaha je tedy pojímána v protikladu k činnosti dobročinné jako činnost, která spočívá v podpoře předem neurčeného počtu osob vymezeném obecnými či druhovými znaky. Zmíněný rys přiléhavě zachycovalo také někdejší vymezení činnosti obecně prospěšné společnosti podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů: „*Obecně prospěšná společnost je právnickou osobou, která poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek.*“ Jako příznačný pro obecné blaho vnímá tento znak také doktrína: „*Jedním z charakteristických rysů obecného blaha je jeho všeobecná „prospěšnost“, kterou lze chápat jako protiklad k prospěšnosti individuální. Nemusí však jít nutně o blaho „všech“; jde spíše o zaměření na okruh osob, který není úzce vymezen (viz např. rozhodnutí německého BFG ze dne 13. 12. 1978, sp. zn. BStBl II 1979, s. 482 an.)*.” (Srov. Ronovská, K. in Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 771).

Navrhované vymezení není pokusem o úplné ani obecně platné vymezení daného pojmu, které není ani možné ani žádoucí. V patrnosti je také vedeno, že každá snaha blíže vymezit určitý pojem je spojena s možným zkreslením či zúžením jeho obsahu. Z tohoto důvodu se navrhuje stanovit, že se dané vymezení použije pouze pro účely tohoto zákona. Ambicí není přivodit nezamýšlenou nepřímou novelizaci občanského zákoníku.

Provozování činnosti ve prospěch předem neurčeného počtu osob určeného obecnými nebo druhovými znaky je třeba interpretovat tak, že vylučuje pouze takové případy, kdy by byl okruh osob, v jejichž prospěch je příslušná činnost provozována, určen předem. Skutečnost, že ke kterémukoli konkrétnímu okamžiku existence právnické osoby je reálný okruh příjemců její činnosti logicky omezen na konkrétní osoby, ať již v důsledku samotného vymezení cílové skupiny příslušné činnosti (např. i okruh všech znevýhodněných osob na světě k určitému okamžiku je v principu jednoznačně určitelný), či dalšího omezení v rámci této skupiny v závislosti na zájmu jejich potenciálních příjemců a reálných možnostech právnické osoby, nemá na splnění shora uvedené podmínky žádný vliv. Stejně tak mohou danou podmínku splňovat i spolky s hlavní činností, která je definována v § 217 odst. 1 občanského zákoníku, pokud stanovy spolku neomezují počet členů spolku.

Zároveň se kromě zpřesňujícího vymezení činnosti přispívající k dosahování obecného blaha navrhuje stanovit také demonstrativní výčet těchto typových činností dle jejich odvětvového zařazení. Obsahově tento výčet vychází z ustanovení § 5 dřívějšího vládního návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti (sněmovní tisk 989/0, senátní tisk 167/0). Smyslem tohoto výčtu je zvýšit právní jistotu adresátů a předvídatelnost rozhodnutí soudu o právu na zápis statusu veřejné prospěšnosti. Jedná se o indikátory, které *prima facie* svědčí o tom, že činnost právnické osoby podřaditelná pod vymezené kategorie zpravidla představuje činnost přispívající k dosahování obecného blaha. Zařazení určité činnosti pro úsudek o jejím veřejně prospěšném charakteru postačuje, ledaže by v konkrétním případě byl její veřejně prospěšný

charakter vyvrácen. Skutečnost, že určitou činnost nelze podřadit pod některou z oblastí podle § 4 odst. 2, nevylučuje, že může jít o činnost přispívající k dosahování obecného blaha.

K § 5 až 7:

Zákon v navrhovaném ustanovení § 5 upřesňuje, co pro své účely rozumí bezúhonností osoby, s důrazem na úmyslné trestné činy a ty nedbalostní trestné činy (přechy), který byly spáchány v souvislosti s činností k přispívající k dosahování obecného blaha. Podle § 146 občanského zákoníku je základní podmínkou veřejné prospěšnosti skutečnost, že na rozhodování právnické osoby mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby. Vzhledem k vysoké míře neurčitosti tohoto pojmu se navrhuje v § 6 odst. 1 stanovit, které osoby se pro účely zákona o statusu veřejné prospěšnosti považují za osoby s podstatným vlivem na rozhodování právnické osoby. Ve vyjmenovaných případech nebude třeba vliv daných osob prokazovat; uplatní se právní fikce. Nutno poznamenat, že to nevylučuje, aby v konkrétním případě generální klauzuli *podstatného vlivu* naplnily osoby v jiném postavení. U těchto osob (jako je například zakladatel) bude nezbytné jejich vliv prokazovat. Vliv může být vykonáván buď na základě formálním (např. členem orgánu – zde zejména výčet v § 6 odst. 1), nebo faktickým. Vymezení „podstatného vlivu“ v jiných právních předpisech, např. v zákoně o účetnictví, se sice pro tento případ neuplatní (platí pro účely zákona o účetnictví), nicméně může posloužit jako dobré vodítko pro praxi.

Navrhované ustanovení § 6 vychází z předpokladu, že možnost podstatného vlivu na rozhodování právnické osoby by měla být vždy dána u členů jejího statutárního nebo orgánu, který je posléze definován v ustanovení § 8 (kontrolní orgán). Požadavek na bezúhonnost je zapotřebí rozšířit také na zástupce právnické osoby, který je zmocněn k jejímu zastupování v orgánu veřejně prospěšné právnické osoby. Rozšíření požadavku na bezúhonnost této osoby je nezbytné pro vyloučení jeho obcházení skrze členství právnické osoby v orgánech veřejně prospěšné právnické osoby. Konečně požadavek bezúhonnosti dopadá na ovládající osobu, jež však připadá v úvahu toliko u veřejně prospěšných obchodních korporací.

V druhém odstavci se zavádí výjimka z podmínky bezúhonnosti osob mající podstatný vliv na rozhodování předmětné právnické osoby, a to pro případy hodného zvláštního zřetele. Výjimka chce mířit na situace, kdy poslání a činnost veřejně prospěšné právnické osoby tkví právě v participaci nikoli bezúhonných osob. Může se tak např. jednat o právnickou osobu, jejímž cílem je resocializace bývalých vězňů. Tyto osoby mohou být i s ohledem na specifické poslání těchto právnických osob, osobami, které mají podstatný vliv na rozhodování veřejně prospěšné právnické osoby.

Fakt, že se určitá osoba rozhodne odčinit svůj prohřešek vůči společnosti skrze činnost přispívající k dosahování obecného blaha, by neměl obecně znemožňovat zápis statusu, je-li daná osoba např. členem statutárního orgánu veřejně prospěšné právnické osoby. V takovém případě je vždy třeba vyjít z posouzení konkrétní situace tak, aby byl naplněn účel navrhovaného pravidla o bezúhonnosti. Proto se stanoví, že o prominutí splnění podmínek bezúhonnosti rozhoduje soud.

Dále se v ustanovení § 7 navrhuje upravit způsoby, kterými se dokládá bezúhonnost, a to zejména u osob, které jsou cizincem nebo zahraniční právnickou osobou. V případě cizinců a zahraničních právnických osob, které nejsou s to doložit svou bezúhonnost z důvodu, že cizí stát nevydává výpis, se navrhuje spokojit se s čestným prohlášením; v opačném případě by na ně pravidlo dopadlo příliš tvrdě. Jde o subsidiární pravidlo, které reaguje na možnost neexistence zahraniční evidence; z takového důvodu nelze omezit možnost zahraniční osobě získat status. Cizinec nebo zahraniční právnická osoba jsou povinni doložit svou bezúhonnost výpisem cizího státu; pouze v případě, kdy cizí stát nevydává výpis, postačí čestné prohlášení. Podle ustanovení § 7 odst. 6 soud vyzve právnickou osobu za účelem doložení bezúhonnosti i k předložení stejnopisu rozhodnutí o odsouzení. Učiní tak tehdy, není-li z pouhého výpisu

z evidence Rejstříku trestů možné uzavřít, zda je (či není) splněna podmínka bezúhonnosti. Bude tomu tak v případech, kdy bude nutné posoudit, zda osoba spáchala přečin v souvislosti s činností přispívající k dosahování obecného blaha, neboť tato skutečnost není ze samotného výpisu seznatelná.

K § 8 a 9:

Navrhovaná ustanovení blíže vymezují podmínky pro přiznání práva na zápis statusu, jež spočívají v hospodárném využívání jmění k veřejně prospěšnému účelu a nabytí majetku z poctivých zdrojů.

Předně se kladou požadavky na obsah zakladatelského právního jednání. Důležitou podmínkou práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti je dodržení povinnosti spočívající v omezeném nakládání se ziskem, podle které právnická osoba nesmí rozdělovat zisk po zdanění mezi své zakladatele, společníky nebo členy, členy svého orgánu, zaměstnance či osoby, které jsou těmto osobám blízké. Cílem tohoto opatření je zabránit vyvádění prostředků z právnické osoby.

Podstatné z hlediska zkoumání podmínek pro přiznání práva na zápis statusu je rovněž obecné kritérium hospodárného využívání jmění k veřejně prospěšnému účelu (§ 146 OZ), tedy zda například nevykazuje právnická osoba při výkonu činnosti přispívající k dosahování obecného blaha nepřiměřeně vysoké náklady apod.

Zákaz rozdělovat zisk mezi vymezený okruh osob nevyklučuje podnikání právnické osoby s právem na zápis statusu, a to ani jako hlavní činnost. Podstatnou je však okolnost, že tento zisk po zdanění nebude rozdělen mezi výše uvedené osoby a bude využit k veřejně prospěšnému účelu.

V zakladatelském právním jednání musí být též povinně uveden příslušný způsob vypořádání likvidačního zůstatku včetně použití zbylého likvidačního zůstatku. Oproti standardní úpravě vypořádání podílu podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev se také klade omezení, dle kterého výše vypořádacího podílu může být maximálně ve výši splaceného nebo vneseného vkladu. Obě tato opatření sledují zájem zachovat prostředky, které získá právnická osoba na základě zápisu statusu veřejné prospěšnosti tak, aby byly použity výlučně pro činnost přispívající k dosahování obecného blaha.

S ohledem na zvýšenou potřebu efektivnosti a transparentnosti hospodaření právnických osob se statusem veřejné prospěšnosti se klade *povinnost zřídit kontrolní orgán*. Současně se navrhuje vymezit působnost kontrolního orgánu, která má být pro dané účely relevantní. Zákon o statusu veřejné prospěšnosti zakládá právnickým osobám řadu dalších povinností nad rámec obecné úpravy občanského zákoníku či zákona o obchodních korporacích. Proto je důležitá také otázka dohledu a kontroly plnění těchto povinností. Pro tyto účely zákon počítá s několika různými formami dohledu – *dohled vnitřní* (vnitřní kontrolu právnické osoby jejími vlastními orgány nebo zakladatelem) i *dohled vnější* (tedy dohled jiných osob než orgánů právnické osoby, např. státních orgánů, veřejnosti, dárců nebo věřitelů).

V zájmu vyloučení pochybností se současně navrhuje v zákonech upravujících poměry některých právnických osob (honební společenstvo, školská právnická osoba) výslovně připustit možnost zřídit kontrolní orgán. Nelze sice obecně vyloučit, že si právnické osoby mohou zřizovat fakultativní orgány i bez výslovného ustanovení zákona, pokud tyto orgány obligatorním orgánům neodnímají působnost vymezenou donucujícím ustanovením zákona. Za nežádoucí lze nicméně považovat nejednotnost jednotlivých zákonů, z nichž některé možnost zřízení kontrolního orgánu výslovně připouštějí [ustanovení § 16a odst. 4 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech], zatímco jiné o takové možnosti mlčí [např. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném

vzdělávání (školský zákon)]. Za účelem zvýšení uživatelského komfortu se proto považuje za vhodné tuto nejednotnost a z ní vyplývající nejasnosti explicitní úpravou rozptýlit.

Důležité je dále zohlednit, aby při výběru samotných členů kontrolního orgánu obecně bylo vyloučeno riziko střetu zájmů. Navrhované ustanovení § 8 odst. 2 negativně vymezuje osobu člena kontrolního orgánu tak, aby se omezila možnost výskytu střetu zájmů. S požadavky zákona by však nemělo být v rozporu, připouští-li jiný zákon možnost volby člena kontrolního orgánu z řad zaměstnanců. Další pravidla o střetu zájmů upravuje § 15.

Požadavek, aby právnická osoba nabyla majetek z poctivých zdrojů, jak jej uvádí § 146 občanského zákoníku, je třeba vykládat v širším smyslu slova, zejména jako zajištění transparentnosti majetkových vztahů právnické osoby. Jiný přístup se nejeví jako vhodný, jelikož je nesporné, že požadavek, aby právnická osoba nenabyla majetek trestnou činností („z nepoctivých zdrojů“), platí obecně. Proto ustanovení § 9 a 14 návrhu spíše nastavují mechanismy pro relativně vyšší kvalitu transparentnosti právnických osob se statutem.

Právnická osoba musí za účelem prokázání poctivosti zdrojů, které nabyla, a hospodárnosti využívání jejího jmění k veřejně prospěšnému účelu spolu s návrhem na zahájení řízení předložit účetní závěrku a doložit skutečnosti, které se nově navrhuje stanovit jako náležitosti zprávy o činnosti právnické osoby. Tyto náležitosti upravuje § 14. Přitom platí, že pokud se jedná o listiny zveřejňované prostřednictvím sbírky listin veřejného rejstříku, opatří si je soud sám.

Zvláštní ustanovení pamatuje na případy, kdy právnická osoba požádá o povolení zápisu statusu do jednoho roku od svého vzniku a nemůže tak doložit skutečnosti, které mají být náležitostmi výroční zprávy. Původním záměrem bylo, aby možnost ucházet se o status veřejné prospěšnosti byla dána pouze právnickým osobám, které již vykonávají činnost přispívající k dosahování obecného blaha po určitou minimální dobu (např. 2 roky). Tímto by se však zamezilo v přístupu ke statusu těm právnickým osobám, které jsou založeny pouze na určité, zpravidla krátkou dobu, např. za účelem naplnění jednoho veřejně prospěšného úkolu. Proto se navrhuje nezamezovat přístup ke statusu i nově vzniklým právnickým osobám. Tyto by tak měly splnit alespoň podmínky pro povolení zápisu statusu s výjimkou doložení skutečností, které mají být součástí zprávy o činnosti. Tuto zprávu budou muset doložit následně za další účetní období (i v případě, že bude jediné). Navrhuje se, aby taková právnická osoba při podání žádosti o povolení zápisu statusu veřejné prospěšnosti doložila pouze přehled o předpokládaném stavu a vývoji skutečností, které jsou jinak součástí zprávy o činnosti.

K § 10:

Návrh zákona výslovně připouští, aby pobočný spolek nabyl status veřejné prospěšnosti i samostatně, nezávisle na statusu hlavního spolku. I v tomto směru je však třeba respektovat úpravu § 228 odst. 1 OZ, podle nějž se právní osobnost pobočného spolku odvozuje od právní osobnosti hlavního spolku a pobočný spolek může nabývat práva a povinnosti jen v rozsahu určeném stanovami hlavního spolku. Samostatné nabytí statusu veřejné prospěšnosti pobočným spolkem tak může být stanovami hlavního spolku vyloučeno (a to i fakticky s ohledem na rozsah práv pobočného spolku nebo předmětem jeho činnosti). Shodný právní režim platí i pro osoby založené církví a náboženskou společností.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že návrh zákona respektuje úpravu obsaženou v § 231 OZ, podle nějž nabytím statusu pro hlavní spolek nabývají status automaticky všechny jeho pobočné spolky. Současně připouští, aby o povolení zápisu statusu veřejné prospěšnosti požádal sám pobočný spolek, nezávisle na statusu hlavního spolku. V prvním případě je tedy status pobočnému spolku zapsán na základě jeho zápisu hlavnímu spolku, který pro dané účely doloží pouze to, že podmínky práva na zápis statusu splňuje sám. Nemusí rovněž dokládat, že tyto podmínky pro zápis statusu splňují i všechny jeho pobočné spolky. Ve druhém případě, kdy pobočný spolek žádá o právo na zápis statusu samostatně, je posuzován jako kterákoli jiná

právnícká osoba. Musí tudíž splňovat všechny podmínky práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti, včetně např. existence vlastního kontrolního orgánu. To vše platí i pro církve a náboženskou společnost a osobu založenou církví a náboženskou společností.

K § 11:

V návaznosti na stanovení minimální doby po odnětí statusu, po jejímž uplynutí se lze opět o toto právo ucházet (§ 3), se navrhuje zavést speciální úpravu pro pobočný spolek nebo osobu založenou církví a náboženskou společností. Dojde-li k odnětí statusu těmto subjektům v důsledku odnětí statusu hlavnímu spolku nebo církvi a náboženské společnosti, měla by mít tato skutečnost bez dalšího za následek také nemožnost status následně po stanovenou dobu znovu (samostatně) získat. Vychází se přitom z předpokladu, že existence a působení pobočného spolku nebo osoby založené církví a náboženskou společností je neoddělitelně spjata s existencí a působením hlavního spolku a církve a náboženské společnosti. Je přitom nepřijatelné, aby hlavní spolek a církve a náboženské společnosti ztrátu předpokladů pro přiznání práva na zápis kompenzovali využitím svého závislého subjektu, jehož prostřednictvím by případně dále mohly nepřímo těžit výhody, o něž ztrátou práva na zápis přišly.

K § 12 a 13:

Navrhuje se výslovně zakotvit, že o právu na zápis statusu do veřejného rejstříku rozhoduje soud na návrh právnícké osoby, která musí doložit splnění podmínek podle tohoto zákona. Navazuje se na úpravu občanského zákoníku, který rovněž pro případ odnětí statusu stanovuje pravomoc soudu (§ 148 a 149 OZ). Taktéž ustanovení § 90 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále také jen „ZŘS“) předpokládá, že o právu na zápis statusu rozhodne soud v civilním řízení na návrh právnícké osoby.

Pokud soud právnícké osobě právo na zápis statusu nepřizná, může právnícká osoba, která není s rozhodnutím spokojena, podat odvolání. Zároveň samozřejmě platí, že návrh může právnícká osoba podat opětovně; pokud nově již podmínky pro zápis splňuje, bude jí přiznán.

Dále se navrhuje, aby, pokud soud přizná právo na zápis statusu, nebylo možné se proti rozhodnutí odvolat. Takové rozhodnutí se pouze poznamená do spisu; tím nabude právní moci. O rozhodnutí se veřejně prospěšná právnícká osoba vyrozumí. Touto úpravou je sledován záměr na zrychlení a zjednodušení celého procesu, a to v zájmu navrhovatele. Ten již nemusí ve věci zápisu statusu do veřejného rejstříku činit další kroky. Po právní moci rozhodnutí ten, kdo veřejný rejstřík vede (typicky soud), provede zápis statusu i bez návrhu, aniž by vydával rozhodnutí o povolení zápisu (tzv. přímý zápis). Podkladem pro zápis do příslušného veřejného rejstříku je pravomocné rozhodnutí. Ve většině případů status zapíše rejstříkový soud. V případě náboženských a církevních společností vykonávajících nejrůznější charitativní činnosti to bude Ministerstvo kultury, v případě školských právníckých to pak bude Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Tyto subjekty budou o podkladovém rozhodnutí vyrozuměny. K zápisu pak dojde na základě vyrozumění o rozhodnutí.

K § 14:

Navrhuje se stanovit, že právnícká osoba se statusem má povinnost vyhotovit a uložit do sbírky listin veřejného rejstříku zprávu o své činnosti za každé uplynulé účetní období.

Obligatorní součástí zprávy o činnosti právnícké osoby se statusem veřejné prospěšnosti je i přehled nákladů na její správu. Rozsah těchto nákladů, popř. jejich poměr k nákladům na samotnou činnost přispívající k dosahování obecného blaha, je relevantní pro posouzení, zda právnícká osoba hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu, tj. zda naplňuje jeden z pojmových znaků veřejně prospěšné osoby ve smyslu § 146 OZ.

Při zpracování přehledu nákladů na *vlastní správu* právnická osoba zohlední náklady na své řízení a provoz, zejména tzv. režijní mzdy a odměny, což jsou mzdy pracovníků, kteří nepracují přímo v projektech, resp. bezprostředně nevykonávají činnost přispívající k dosahování obecného blaha. Jde především o manažerské mzdy a odměny ředitele, finančního ředitele, fundraisera, účetního, finančního manažera, správce budov, ekonoma, správce IT sítě, PR manažera apod., tedy osob, které pracují na základě pracovní smlouvy nebo dohody. Přehled by měl dále zobrazit náklady spojené s dodávkou služeb či výrobků, které nesouvisí přímo s projekty, resp. činností přispívající k dosahování obecného blaha obecně (např. zpracování internetových stránek, externí správa IT sítě, náklady na vzdělávání zaměstnanců, služby auditorů, daňových a právních poradců, pojištění organizace a jejího majetku, vedení bankovních účtů, náklady na nájem prostor, v nichž je umístěno sídlo včetně energií, náklady na vydávání výročních zpráv, náklady na PR). Patří sem také odměny členů statutárních či kontrolních orgánů. Jde o všechny náklady, které se vztahují k řízení právnické osoby a zajištění potřebných služeb, které primárně souvisí s právnickou osobou, nikoliv jen s některým z jejích projektů, resp. přímo s její činností přispívající k dosahování obecného blaha.

Pro lepší pochopení věci je však třeba oddělit náklady na řízení a provoz právnické osoby a jejich specifikaci od toho, z jakého zdroje se takové náklady hradí. Většina veřejně prospěšných právnických osob fungujících na projektové bázi totiž rozpouští náklady do tzv. projektových peněz jako náklady související s projekty, neboť to jiným způsobem ani udělat nemohou. Nemají tak většinou jiné prostředky než ty, které jsou určeny na projekt, nebo je mají minimálně.

V případě právnické osoby, jejíž obrat překročí hranici 5 milionů korun, je třeba, aby účetní závěrka byla ověřena auditorem. Konkrétní hranice 5 milionů obratu byla zvolena s ohledem na skutečnost, že na tuto částku je vázána i odpovídající povinnost nadací podle občanského zákoníku (§ 341). Nebylo by přitom vhodné klást na právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti nižší požadavky ohledně transparentnosti a důvěryhodnosti než na nadace obecně, tj. i nadace bez statusu, popř. i bez veřejně prospěšného účelu.

K § 15:

Ustanovení navazuje na § 8 odst. 2 a stanoví další pravidla o střetu zájmů. Upravuje postup pro situace, kdy právnická osoba se statutem uzavírá smlouvu se zakladatelem, členem, členem orgánu, zástupcem právnické osoby v tomto orgánu, osobou v obdobném postavení člena statutárního orgánu nebo s osobou jim blízkou, přičemž hodnota předmětu smlouvy představuje alespoň 5 % ročního úhrnu čistého obratu podle poslední účetní závěrky, nejméně však 50 000 Kč. V takovém případě vzniká právnické osobě, prostřednictvím svého kontrolního orgánu, povinnost vypracovat o této transakci zprávu, ve které ji posoudí s ohledem na zájmy právnické osoby se statutem. Tato zpráva se zveřejňuje ve sbírce listin veřejného rejstříku. To z toho důvodu, aby měly třetí osoby o těchto transakcích přehled. Ve zprávě je nutno uvést alespoň o jakou osobu se jedná (stačí přitom druhořadě – např. zakladatel, zaměstnanec, manželka ředitele), popis transakce (např. prodej nepoužívaného počítače) a především zhodnocení z hlediska stanovených parametrů (zda byla cena sjednána jako cena obvyklá – např. s poukazem na cenové nabídky srovnatelných předmětů, případně obvyklost jiných smluvních podmínek). Do veřejného rejstříku se nekládá smlouva sama (obsahující osobní údaje). Ustanovení toliko požaduje založení zprávy (neobsahující osobní údaje), která deklaruje soulad s pravidly o střetu zájmů.

Oproti běžnému sankčnímu mechanismu, kterým je neplatnost takového právního jednání, se navrhuje stanovit, že právnické osobě vzniká právo na dorovnání toho, o čem byla zkrácena.

V navrhovaném odstavci 4 je stanovena vyvrátitelná domněnka, že členové statutárního orgánu, kteří nevýhodnou smlouvu uzavřeli, anebo pro její uzavření hlasovali, nejednali s péčí řádného hospodáře. Toto ustanovení je pro praxi důležité zejména pro snadnější vyvození

odpovědnosti členů statutárního orgánu, kteří nyní budou muset prokázat, že při hlasování či uzavírání smlouvy péči řádného hospodáře neporušili. Takové jednání zpravidla nebude zakládat důvod pro odnětí statusu veřejné prospěšnosti; to by přicházelo v úvahu jen v případech, kdy by tato povinnost byla masivně či dlouhodobě statutárním orgánem porušována, aniž by na to bylo ze strany osoby oprávněné zvolit nové členy statutárního orgánu adekvátně reagováno (např. odvolání z funkce).

K § 16:

Zvláštní pravidla se navrhuje pro plnění povinností ohledně zprávy o činnosti podle § 14 pobočným spolkem. Pobočný spolek může tyto povinnosti splnit prostřednictvím hlavního spolku se statusem veřejné prospěšnosti, a to uveřejněním příslušných údajů a dokumentů ve zprávě o činnosti tohoto hlavního spolku. Je třeba zdůraznit, že jde o povinnost pobočného spolku, takže při porušení těchto povinností některým z pobočných spolků může být status odňat pouze jemu, nikoli hlavnímu spolku (i s důsledky pozbytí statusu pro jeho ostatní pobočné spolky).

Získá-li pobočný spolek status veřejné prospěšnosti samostatně (tj. v případě, že sám hlavní spolek status nemá či se o něj neuchází), tato speciální úprava se neuplatní a pro pobočný spolek se statusem platí obecný režim podle § 14.

Totéž platí pro církve a náboženské společnosti a jimi založené osoby.

K § 17:

Právnícká osoba, která získá právo na zápis statusu do veřejného rejstříku, musí splňovat podmínky s tímto právem spojené po celou dobu, po kterou je jí status zapsán.

Navrhuje se výslovně zakotvit postup v případě, kdy právnícká osoba přestane splňovat tyto podmínky. Navrhované ustanovení § 17 odst. 1 v podstatě opisuje pravidlo podle ustanovení § 149 OZ. Toto opakování se může jevit jako nadbytečné, návrh si nicméně klade v zájmu uživatelského komfortu za cíl úplnost a přehlednost. Považuje se za nežádoucí, aby jednotlivé části právní normy byly vyjádřeny v ustanoveních dvou právních předpisů.

Navrhuje se explicitně také stanovit, že důvodem pro odnětí statusu je i skutečnost, že právnícká osoba nespĺňovala podmínky pro přiznání práva na zápis statusu již v době rozhodování o tomto právu. Tuto situaci platná právní úprava neřeší. Jakkoliv by bylo možné ji výkladem podřadit pod důvod pro odnětí statusu podle ustanovení § 149 OZ (přestane splňovat, tím spíše nespĺňovala-li), považuje se za vhodné postavit řešení najisto. Je totiž zjevné, že právní moc soudního rozhodnutí, kterým se právo na zápis přiznává, může fakticky zhojit nedostatek hmotněprávních podmínek. Zjistí-li se však dodatečně takový nedostatek, je ve veřejném zájmu uvést stav procesněprávní s hmotněprávním do souladu. Ten nastolí až případné rozhodnutí soudu, jež status s účinky *ex nunc* odejme.

Ještě před tím, než soud rozhodne o odnětí statusu, vyzve právníckou osobu k odstranění nedostatku v přiměřené lhůtě, přičemž v případě pobočného spolku a osoby založené církví a náboženskou společností o této skutečnosti vyrozumí i hlavní spolek nebo církve a náboženskou společnost. Neodstranění nedostatku v dané lhůtě je důvodem k odnětí statusu.

Dále se pro případ ztráty či počáteční neexistence podmínek pro přiznání práva na zápis statusu navrhuje stanovit informační povinnost orgánů veřejné moci. Jedná se pouze o povinnost vyrozumět soud v případě pasivního získání informace o dané skutečnosti, nikoli o povinnost tyto informace aktivně vyhledávat a předávat. Obdobné ustanovení lze nalézt např. v § 80 zákona o veřejných rejstřících.

K § 18:

Ustanovení v zásadě reguluje následky formálního nedodržení povinnosti stanovených v § 14.

Obecně platí, že podmínkou pro přiznání práva na zápis statusu je prokázání poctivosti zdrojů majetku, který právnická osoba nabyla, a hospodárnosti využívání jejího jmění k veřejně prospěšnému účelu [§ 2 odst. 1 písm. b) a c) a §9]. K prokázání těchto skutečností slouží řada listin, které se zakládají do sbírky listin (§ 14). Právě transparentnost, seznatelnost těchto skutečností prostřednictvím veřejné sbírky listin je předpokladem pro získání a udržení statusu. Pokud listiny ve sbírce chybí, právnická osoba přestává být transparentní a je obecně zde důvod k odnětí statusu.

Důvodem pro odnětí statusu je tak již nenaplněnost sbírky listin; až druhotně seznatelným důvodem pro odnětí může být např. materiální nepravdivost informací uváděných ve zveřejňovaných listinách.

Podstatné v kontextu § 18 je, že formální nesplnění podmínky pro přiznání práva na zápis statusu [tj. nedodržení povinnosti vyhotovit a uložit do sbírky listin dokumenty ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) a b) a § 14 odst. 1] je evidentní z prostého nahlédnutí do sbírky listin. Proto je záhodno, aby byla právnická osoba vyzvána k doplnění nejprve přímo tím, kde veřejný rejstřík vede. Až poté, kdy právnická osoba listiny do sbírky na vyzvání nedoplní (v dodatečně přiměřené lhůtě), je třeba o věci vyrozumět příslušný soud, aby se zabýval tím, zda případně status právnické osobě odejme (postupem podle § 17).

K § 19:

Zahájení řízení o odnětí statusu veřejné prospěšnosti je jedním z údajů zapisovaných do veřejných rejstříků [např. § 25 odst. 1 písm. j) ZVR]. Na tuto okolnost se navrhuje reagovat také v podobě zakotvení pravomoci toho, kdo veřejný rejstřík vede, zapsat tento údaj do rejstříku.

K § 20:

Ustanovení upravuje následky výmazu statusu z veřejného rejstříku. Tímto výmazem zanikají všechna práva s ním spojená; pokud jde o povinnosti, obecně by měly zanikat rovněž, navrhuje se však, aby po omezenou dobu jednoho roku přetrvávaly ty z nich, jejichž okamžitý zánik by byl v rozporu s jejich účelem, a to jen v případech, kdy byl status vymazán z důvodu jeho odnětí. Konkrétně jde o povinnosti ohledně omezení výše vypořádacího podílu a podílu na likvidačním zůstatku a omezení rozdělování zisku, jejichž účelem je zajistit, aby finanční prostředky, jež právnická osoba získá v důsledku přiznání statusu veřejné prospěšnosti – např. v podobě příspěvků a darů – nemohly být využity jinak než k veřejně prospěšnému účelu.

Oproti původním záměrům se navrhuje omezit plnění těchto povinností přiměřenou dobou jednoho roku. Nepovažuje se za vhodné, aby tyto povinnosti trvaly po neomezenou dobu. Důvod jejich plnění se s časem oslabuje a neexistuje legitimní důvod, aby stát dále ingeroval do vnitřní autonomie právnické osoby po delší dobu od odnětí statusu, než je nezbytně nutné. Navrhované omezení doby by však mělo být oproti dřívějším záměrům vyváжено zvýšenými nároky na právnickou osobu, jež zabezpečí využití benefitů získaných v souvislosti se statutem k veřejně prospěšnému účelu. Z tohoto důvodu se navrhuje dříve uvažovaný okruh povinností, které po odnětí statusu po omezenou dobu přetrvávají, rozšířit o požadavek, aby právnická osoba měla i nadále kontrolní orgán. Tento požadavek má zabezpečena i dostatečná interní kontrola nad využíváním prostředků, které byly v souvislosti se statutem získány od veřejnosti. Zároveň má přetrvat požadavek na plnění povinností podle § 15.

Navrhované ustanovení dále zakotvuje speciální úpravu pro výmaz statusu pobočných spolků a osob založených církví a náboženskou společnostmi, které nabyly status veřejné prospěšnosti ze zákona jeho nabytím hlavním spolkem, resp. církví a náboženskou společnostmi.

Status těchto subjektů je odvozen od statusu hlavního spolku či církve náboženské společnosti, a proto se spolu s ním vymaže ze zákona.

Konečně, odstavec 3 pamatuje také na případy, kdy by nebylo možné zahájit řízení o odnětí statusu proto, že se jej již právnická osoba dobrovolně vzdala. Tento fakt však není překážkou ve vedení či zahájení řízení; nepůjde však o řízení o odnětí (status už totiž zapsán není), ale o řízení o určení, zda právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku. V této souvislosti lze uvažovat např. situaci, kdy by se vzdala statusu právnická osoba, vůči níž bylo zahájeno řízení o odnětí statusu, aby se tím například (nikoli nutně) vyhnula nepříjemným důsledkům s odnětím spojeným. Řízení podle odstavce 3 lze zahájit i poté, co se právnická osoba statusu vzdala. Výsledkem řízení však již nebude rozhodnutí o odnětí statusu (jelikož status už zapsán není), ale případně jen konstatování, že právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku. Jednak tím bude zajištěno plnění povinností, jednak předpokládá odstavec 1 i existence překážky získání statusu v dalších 3 letech.

K § 21:

Pobočnému spolku může být status veřejné prospěšnosti i samostatně odňat nebo se jej může samostatně vzdát, a to v obou případech nezávisle na tom, zda tento status nabyl samostatně nebo v důsledku jeho nabytí hlavním spolkem.

Shodný právní režim platí i pro osoby založené církví a náboženskou společností.

K § 22:

Přeměnou právnické osoby dochází k zániku statusu a ten nepřechází na nástupnickou právnickou osobu. Jde-li o přeměnu odštěpením nebo změnou právní formy, osoba zúčastněná na přeměně status však nepozbývá. V těchto případech se jedná spíše jen o formálně právní operace, nevzniká zde nový subjekt, jako je tomu v jiných případech přeměn. Vnitřní poměry právnické osoby tak nebudou natolik dotčeny, aby bylo nutné trvat na odnětí statusu. Zároveň však platí, že takto transformovaná osoba bude muset všechny podmínky statusu stanovené zákonem splňovat i nadále (kontinuálně), stejně jako jakákoli jiná osoba.

K § 23:

Navrhuje se přechodné ustanovení pro právnické osoby vzniklé dříve než rok před nabytím účinnosti navrhovaného zákona. Budou-li tyto subjekty žádat o právo na zápis statusu do dvou let od svého vzniku, postačí jim předložit účetní závěrku, zprávu auditora o ověření účetní závěrky, je-li povinna mít účetní závěrku ověřenou auditorem, a listiny dle § 14 odst. 1 písm. a) až f) za účetní období bezprostředně předcházející dni podání návrhu. Důvodem této úpravy je skutečnost, že tyto subjekty neměly při absenci právní úpravy možnost žádat o právo na zápis statusu do roka od svého vzniku, jak návrh zákona obecně umožňuje, a byly by tak vůči právnickým osobám vzniklým po nabytí účinnosti zákona neodůvodněně diskriminovány.

K § 24 (K ČÁSTI DRUHÉ)

Navrhuje se, aby řízení o přiznání statusu veřejné prospěšnosti nespadlo mezi řízení osvobozená od soudního poplatku. Soudní poplatek by zde měl plnit funkci fiskální a regulační. Fiskální hledisko předpokládá, že žadatelé by měli přispět k úhradě nákladů spojených s činností soudů. Regulační funkce spočívá v cíli odradit od svévolných, šikanózních, malicherných a jiných bezdůvodných návrhů, které by soudy zbytečně zatěžovaly.

Teprve právnická osoba, která již status veřejné prospěšnosti má, by měla být osvobozena od poplatku ve věcech veřejného rejstříku.

K § 25 (K ČÁSTI TŘETÍ)

Shodně jako v případě jiných právnických osob se rovněž v úpravě honebního společenstva navrhuje postavit najisto, že si může zřídit kontrolní orgán. Působnost k volbě a odvolání členů kontrolního orgánu by měla náležet valné hromadě.

V návaznosti na návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti se navrhuje rozšířit obsah sbírky listin rejstříku honebních společenstev. Úprava sbírky listin bude zařazena do nového ustanovení § 28 odst. 6 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Splní-li honební společenstvo podmínky stanovené zákonem o statusu veřejné prospěšnosti, má právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku. Honební společenstva se zapisují do zvláštního rejstříku upraveného zákonem o myslivosti, a je proto třeba zakotvit údaj o statusu veřejné prospěšnosti jako jeden ze zapisovaných údajů.

V souvislosti s návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti se navrhuje rozšířit obsah sbírky listin rejstříku honebních společenstev, která by napříště krom stanov měla obsahovat také vyrozumění o rozhodnutí soudu o přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti a rozhodnutí o odnětí statusu (případně rozhodnutí o určení, že právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku podle zákona o statusu veřejné prospěšnosti). Dále by se do sbírky listin měla ukládat zpráva o činnosti, jejímž prostřednictvím právnická osoba se statutem plní jednu ze svých povinností podle návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti.

Navrhuje se ve shodě s úpravou v zákoně o veřejných rejstřících stanovit, že zápis statusu veřejné prospěšnosti provede orgán státní správy myslivosti na podkladě vyrozumění o pravomocném rozhodnutí soudu do pěti pracovních dnů ode dne jeho doručení. Nebude-li takový zápis v této lhůtě proveden, považuje se za provedený dnem následujícím po jejím uplynutí, přičemž bude promítnut do rejstříku do dvou pracovních dnů ode dne, kdy se považuje za provedený. Zápis jiných skutečností (zahájení řízení o odnětí statusu, údaj o tom, kdy byl status vymazán a důvod odnětí nebo údaj o tom, že bylo určeno, že právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku podle zákona o statusu veřejné prospěšnosti a kdy o tom bylo rozhodnuto) se provede nejpozději do pěti pracovních dnů ode dne, kdy se o nich orgán státní správy myslivosti dozví.

K § 26 (K ČÁSTI ČTVRTÉ)

V souvislosti s návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti se navrhuje sjednotit úpravu zápisu statusu veřejné prospěšnosti do rejstříku registrovaných církví a náboženských společností a jimi založených právnických osob s navrhovanou úpravou ponejprv uvedeného zákona. Navrhuje se proto stanovit, že zápis statusu veřejné prospěšnosti provede v případě zmíněných osob Ministerstvo kultury na základě vyrozumění o pravomocném rozhodnutí soudu o přiznání práva na zápis statusu do pěti pracovních dnů ode dne jeho doručení. Nebude-li takový zápis v této lhůtě proveden, považuje se za provedený dnem následujícím po jejím uplynutí, přičemž bude promítnut do rejstříku do dvou pracovních dnů ode dne, kdy se považuje za provedený.

Navrhuje se, aby se po vzoru úpravy rejstříkového zákona do rejstříku registrovaných církví a náboženských společností zapsal rovněž údaj o tom, že bylo určeno, že právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku podle zákona o statusu veřejné prospěšnosti a kdy o tom bylo rozhodnuto. Rozsah zapisovaných údajů podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. j) rejstříkového zákona a ustanovení § 18 odst. 1 písm. j), 19 odst. 1 písm. j) a 20 odst. 1 písm. k) má být totožný. Jedná se o logické doplnění vyplývající z § 21 odst. 3 navrhovaného zákona, který upravuje postup v případě, že se právnická osoba statusu vzdá v době, kdy probíhá řízení o jeho odejmutí.

K § 27 (K ČÁSTI PÁTÉ)

Právní úprava statusu veřejné prospěšnosti vyžaduje provedení změny zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ten upravuje zvláštní formu právnické osoby uzpůsobenou pro výkon činnosti školy nebo školského zařízení, tj. pro poskytování vzdělávání a školských služeb. Jedná se o školskou právnickou osobu, která může být zřízena jak veřejnými zřizovateli (státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí), tak fyzickou osobou nebo právnickou osobou soukromého práva. Navrhovaná změna se však s ohledem na povahu a smysl statusu veřejné prospěšnosti dotýká toliko těch soukromoprávních školských právnických osob [tj. těch zřízených podle § 124 odst. 2 písm. b) školského zákona]. Pro příslušné školské právnické osoby je pak třeba upravit náležitosti rejstříku školských právnických osob, do něhož se školské právnické osoby zapisují, jakož i další pravidla jejich činnosti tak, aby mohly žádat o přiznání statusu veřejné prospěšnosti.

Zákon o statusu veřejné prospěšnosti zakotvuje jako jednu z podmínek práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku zřízení kontrolního orgánu právnické osoby v zakladatelském právním jednání. Stávající znění školského zákona vymezuje orgány školské právnické osoby taxativním způsobem (ředitel, popřípadě ředitel a rada). Výslovně se proto umožňuje, aby školská právnická osoba [zřízená jinou právnickou osobou nebo fyzickou osobou podle § 124 odst. 2 písm. b) školského zákona] mohla v zakladatelském právním jednání zřídit další orgány, a to zejména kontrolního charakteru.

Splní-li právnická osoba podmínky stanovené zákonem o statusu veřejné prospěšnosti, má právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku. Školské právnické osoby se zapisují do rejstříku školských právnických osob upraveného školským zákonem, a je proto třeba zakotvit údaj o statusu veřejné prospěšnosti jako jeden ze zapisovaných údajů.

Standardně se zápis do rejstříku školských právnických osob provádí na základě rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Je-li však podkladem pro zápis rozhodnutí soudu, zapíše se příslušný údaj bez dalšího. To bude též případ zápisu statusu veřejné prospěšnosti a jeho výmazu v důsledku jeho odnětí, kdy Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nebude zatíženo vedením správního řízení a bude vycházet ze soudního rozhodnutí, respektive z vyrozumění o rozhodnutí soudu (v souladu se zákonem o statusu veřejné prospěšnosti a občanským zákoníkem). Navrhuje se však doplnit, že i v ostatních případech zápisu údajů ve věci statusu veřejné prospěšnosti (konkrétně údaje o zahájení řízení o odnětí statusu veřejné prospěšnosti, o výmazu statusu veřejné prospěšnosti z důvodu vzdání se statusu školskou právnickou osobou nebo o tom, že bylo určeno, že právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku podle zákona o statusu veřejné prospěšnosti) se zápis provádí bez vydání rozhodnutí, neboť není důvodu, aby byl v těchto případech volen režim přísnější a administrativně náročnější. I zde bude Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jednat na základě daných skutečností a pouze zapíše předmětné údaje do rejstříku školských právnických osob.

V návaznosti na zapisované údaje týkající se statusu veřejné prospěšnosti a na povinnosti právnických osob s tímto statusem se upravuje i obsah sbírky listin rejstříku školských právnických osob. Do této sbírky listin budou napříště ukládána i vyrozumění o soudním rozhodnutí o právu na zápis statusu veřejné prospěšnosti a rozhodnutí o jeho odnětí (případně rozhodnutí o určení, že právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku podle zákona o statusu veřejné prospěšnosti) a dále zpráva o činnosti, kterou je na základě zákona o statusu veřejné prospěšnosti právnická osoba s tímto statusem povinna ukládat do sbírky listin příslušného veřejného rejstříku.

Stanoví se zvláštní lhůta pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do školského rejstříku, neboť standardní lhůta pro rozhodnutí o zápisu zapisovaných údajů nebo o zápisu jejich změn činí 30 dnů ode dne zahájení řízení (§ 71 správního řádu a § 159 odst. 4 školského zákona). Vzhledem k tomu, že podkladem pro zápis statusu do rejstříku bude v daném případě rozhodnutí soudu o

právu na zápis statusu (o kterém bude Ministerstvo vyrozuměno), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zde nebude zatíženo vedením správního řízení a správním rozhodováním a může provést zápis bez odkladu. Navrhovaná právní úprava promítá také fikci zápisu statusu veřejné prospěšnosti do rejstříku, jež vychází z obecné úpravy zákona o veřejných rejstřících, a to tak, aby byl pro zápis statusu veřejné prospěšnosti zvolen jednotný režim bez ohledu na právní formu dané právnické osoby; obdobně také § 17 odst. 6 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Bude-li zápis statusu veřejné prospěšnosti považován dle zákona za provedený, zveřejní jej Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy do 2 pracovních dnů. Pro zápis jiných údajů týkajících se statusu veřejné prospěšnosti je pak rovněž stanovena lhůta 5 pracovních dnů ode dne, kdy se o nich Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy dozví, a to v návaznosti na změnu § 154 odst. 3 školského zákona a skutečnost, že ani zde nebude vedeno řízení o povolení zápisu.

K § 28 (K ČÁSTI ŠESTÉ)

Navrhuje se, aby se to veřejného rejstříku zapsal rovněž údaj o tom, že bylo určeno, že právnická osoba přestala splňovat některou z podmínek pro přiznání práva na zápis statusu do veřejného rejstříku podle zákona o statusu veřejné prospěšnosti a kdy o tom bylo rozhodnuto. Jedná se o logické doplnění vyplývající z § 21 odst. 3 navrhovaného zákona, který upravuje postup v případě, že se právnická osoba statusu vzdá v době, kdy probíhá řízení o jeho odejmutí.

K § 29 (K ČÁSTI SEDMÉ)

Navrhuje se změna zákona o obchodních korporacích, která umožní, aby sociální družstvo mohlo splnit podmínku pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti podle navrhovaného ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bodu 3., podle něhož zbylý likvidační zůstatek nabídne likvidátor právnické osobě se statutem s obdobným účelem. Není důvod omezovat možnost nabídnout likvidační zůstatek pouze jinému sociálnímu družstvu (a to i bez statusu), jak kogentně stanoví zákon o obchodních korporacích, ale připustit tuto možnost ve vztahu k jakékoliv právnické osobě se statutem a účelem obdobným tomu, za kterým bylo založeno sociální družstvo.

K § 30 (K ČÁSTI OSMÉ)

S ohledem na navržený charakter řízení, v němž se rozhoduje o právu na zápis statusu veřejné prospěšnosti, v němž je nezbytné na základě doložených skutečností posoudit, zda je právnická osoba veřejně prospěšnou podle občanského zákoníku a zda ve smyslu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a způsobem jím předepsaným splňuje všechny podmínky pro přiznání práva na zápis statusu, se považuje za vhodné adekvátně prodloužit lhůtu pro rozhodnutí soudu o tomto právu. Stávající patnáctidenní lhůta byla stanovena bez vazby na znalost všech podmínek pro přiznání práva na zápis statusu a prizmatem nynějšího návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti se jeví jako nedostatečná. Soudy musejí mít dostatečný prostor pro pečlivé posouzení každého jednotlivého případu. Status má být „zárukou kvality“, proto je nezbytné vytvořit předpoklady, aby tomu tak spolehlivě bylo.

S ohledem na zavedení tzv. přímého zápisu statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku na podkladu pravomocného rozhodnutí soudu o jeho přiznání se navrhuje stanovit soudu povinnost zaslat bez zbytečného odkladu tomu, jenž vede veřejný rejstřík, vyrozumění o takovém rozhodnutí, respektive opis rozhodnutí v případě rozhodnutí o odnětí statusu.

K § 31 (K ČÁSTI DEVÁTÉ)

Účinnost se navrhuje stanovit na 1. ledna 2018.

V Praze dne 14. prosince 2016

Předseda vlády:
Mgr. Bohuslav Sobotka v. r.

Ministr spravedlnosti:
JUDr. Robert Pelikán, Ph.D., v. r.