

Sborník o veřejné prospěšnosti
a rekonstrukci občanského zákoníku
vznikl za podpory nadace VIA, jejíž účast a vystupování v této věci
jsme také při sestavování sborníku použili jako jedno z hlavních
vodítek, které umožňuje téma časově a tématicky strukturovat

První slovo platí, druhý leze z gatí

Uspořádal Jan Kroupa

Nett - nezávislý think tank na podporu občanského sektoru
a neziskových organizací, Praha 2006

Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štogr

První slovo platí, druhý leze z gatí
Veřejná prospěšnost a rekodifikace občanského zákoníku
– diskuse v letech 1999 až 2005

© Nett - nezávislý think tank na podporu občanského sektoru
a neziskových organizací, 2006

Uspořádal Jan Kroupa

ISBN 80-239-8343-1

První slovo platí, druhý leze z gatí



sborník o veřejné prospěšnosti, návrhu rekodifikace občanského zákoníku a o tom, co se okolo toho odehrálo v prostředí neziskových organizací

OBSAH

SLOVO ÚVODEM	7
REKODIFIKACE OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU: VÝCHODISKA A ZADÁNÍ.	10
VEŘEJNÁ PROSPĚŠNOST: KDE SE VZALA TU SE VZALA?	15
OBČANSKÝ ZÁKONÍK A ÚPRAVA SPOLKŮ – VŠAK SE NĚJAK DOHODNEME – ALE KDO S KÝM A NA ČEM?	25
ČTYŘI MÍNUS, ZNOVU!.	40
PŘÍLOHY:	
SEZNAM TEXTŮ CITOVANÝCH VE SBORNÍKU V POŘADÍ, JAK SE OBJEVUJÍ NA SCÉNĚ.	47
SEZNAM TEXTŮ PŘÍLOHOVÉ ČÁSTI TIŠTĚNÉ VERZE SBORNÍKU V ABECEDNÍM POŘADÍ.	50
TEXTY PŘÍLOH.	51

SLOVO ÚVODEM

NETT se v tématu rekonstrukce občanského zákoníku a veřejné prospěšnosti angažoval od samého počátku, zprvu prostřednictvím aktivit jednotlivých zakladatelů a posléze jako organizace, která do tématu vnášela spíše vyhraněné pohledy. Bylo by marné, a hlavně zavádějící, tvářit se jako nestranný pozorovatel, který nezaopatřuje kompiluje texty, dokumenty a diskusní příspěvky a nic si o nich nemyslí. To by byla ukázková manipulace. Máme na věc svůj názor a vždycky jsme se ho snažili jasně a veřejně říkat. Naše východiska nám byla vodítkem i při sestavování tohoto sborníku.

Zároveň jsme přesvědčeni o tom, že dění kolem rekonstrukce občanského zákoníku je příběhem natolik ukázkovým, že ho stačí převyprávět pěkně po pořádku bez jakýchkoliv fabulací, zahrnout celou škálu názorů, které sami ukazují posuny v diskusi, ve vnímání a v přístupech k tématu. Jsou názorné a poučné nejen přímo v dané věci, ale i při uvažování o formování legislativy a veřejného prostoru jako takového.

Vytvoření sborníku zadala Nadace VIA, která na témata související s rekonstrukcí občanského zákoníku, jejich monitorování, analýzu, diskusi a připomínkování poskytla několik grantů z prostředků CEE Trustu, a její představitelé se také účastnili diskusí, jež se v této souvislosti otevřely. Angažmá Nadace VIA jsme proto použili jako základní vodítko pro členění sborníku. Od obecného zadání – věcného záměru zákona a komentovaného vysvětlení – důvodové zprávy směřujeme k tématu veřejné prospěšnosti. Institut veřejné prospěšnosti navrhovaný v rekonstrukci občanského zákoníku je použit především jako sonda, ukázkový příklad, který jsme v druhé části doplnili o některé témata související se spolky, především s regulací založení a vnitřního života spolků. Jde o velmi úzký tematický příklad, na jehož pozadí se nicméně vynořují mnohé souvislosti. Stranou pozornosti jsme ponechali otázky nadací a obecně prospěšných společností. Text by se tím příliš zneprůhlednil a jako příklad by nám neukázal příliš nového. Diskuse ve zvolených tématech byla živější a posléze překonala rozměr dílčích technických řešení. Zcela stranou také zůstávají další velmi problematická témata, která rekonstruovaný občanský zákoník nově upravuje, například širokou oblast rodinného práva, zastupování atp. V první řadě nám šlo o to, aby pochopení sborníku nevyžadovalo studium zákoníku. Jen tak si ho přečte ještě někdo jiný, než lidé, kteří v něm vystupují.

NETT využil vlastní rozsáhlý archiv materiálů (kolem tisíce stran textů, dokumentů, článků a materiálů), dostupné primární dokumenty v jednotlivých verzích (věcný záměr, důvodová zpráva, jednotlivé verze zákoníku), zápisy ze schůzí a jednání, přepisy diskusí, korespondenci zúčastněných... Zároveň jsme se obrátili na všechny, kdo se na základě uděleného grantu tematikou zabývali nebo se jinak zapojovali do diskuse, včetně širšího okruhu odběratelů mailing listu „veřejná prospěšnost“ s žádostí o doporučení, co by ve sborníku nemělo

chybět, případně o zaslání nepublikovaných materiálů a dalších zajímavých dokumentů. Většina aktivně zúčastněných na naši prosbu reagovala a své vybrané materiály nám zaslala – za což jim děkujeme.

Jak jsme předeslali, naším hlavním cílem byla čtivost a dostupnost. Příběh je proto vyskládan z krátkých úryvků textů. U každého úryvku je vyznačen autor a zdroj, případně je doplněn další informací, která je nezbytná pro pochopení textu. Úryvky jsou řazeny chronologicky. Text je rozčleněn na čtyři oddíly, každý oddíl uzavírá komentář NETT, který doplňuje širší souvislosti a reálie, vykládá, shrnuje. Jednotlivé typy textů jsou od sebe graficky odlišeny. Vlastní text „příběhu“ je doplněn přílohovou částí, kde jsou vybrány některé citované dokumenty v plném znění. Z důvodu rozsahu jsme nemohli do přílohy přetisknout všechny použité dokumenty. Museli jsme být velmi selektivní a nezařadit spoustu textů, které považujeme za významné. Nicméně jsme se snažili vybrat škálu těch nejzajímavějších od různých autorů, které přitom nebyly příliš rozsáhlé. Zároveň jsme na <http://nett.aid.cz/sbornikOZ> celý sborník vyvěsili v elektronické podobě ke stažení, včetně plných znění všech dokumentů ve sborníku použitých. Citované úryvky jsou ponechány zcela v autentické podobě, tedy bez významných redakčních úprav, takže NETT neručí za gramatické ani stylistické chyby a nepřesnosti.

„Tiše, tiše, mám pro vás událost poutavou, poučnou i hrůzyplnou...“ volá císařský komoří v loutkové hře Gulliver v Liliputu od Teatro Truhla. Přidáváme se k němu, protože lépe by to těžko někdo trefil. Přejeme inspirující čtení!

NETT

OSOBY A OBSAZENÍ

– V ABECEDNÍM POŘADÍ

Jiří Bárta – ředitel Nadace VIA

Milena Černá – Výbor dobré vůle – Nadace O. Havlové, předsedkyně o.s. SKOK (Spolek Oborové Konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti)

Lenka Deverová – ISEA, Institut pro sociální a ekonomické analýzy, právnička dlouhodobě spolupracující s neziskovým sektorem

Karel Eliáš – profesor a vedoucí Katedry obchodního práva Západočeské university Plzeň, vedoucí zpracovatelského týmu návrhu rekodifikace občanského zákoníku

Michaela Frycová – členka NETT – nezávislého think tanku pro občanskou společnost

Robert Cholenský – koordinátor projektu Ligy lidských práv, který se zabývá připomínkováním a diskusemi o rekodifikaci občanského zákoníku

Jan Kroupa – člen NETT – nezávislého think tanku pro občanskou společnost

Petr Jan Pajas – ISEA, Institut pro sociální a ekonomické analýzy

Miroslav Pospíšil – Centrum výzkumu neziskového sektoru, Trialog Brno

Kristina Přecechtělová – pracovnice tiskového odboru Ministerstva spravedlnosti ČR

Kateřina Ronovská – Právnická fakulta Masarykovy university Brno, spolupracovnice profesora Telce

Tomáš Řehák – ředitel Městské knihovny v Praze

Monika Šatavová – členka NETT – nezávislého think tanku pro občanskou společnost

Martin Škop – Liga lidských práv, posléze asistent na katedře právní teorie Právnické fakulty Masarykovy university Brno

Luděk Šikola – Ekologický právní servis

Milan Štefanec – Nesehnutí, Brno

Josef Štoger – předseda NETT – nezávislého think tanku pro občanskou společnost, spolupracovník AMA – Asociace manažerů absolventů

Ivo Telec – profesor Právnické fakulty Masarykovy University Brno, člen komise Ministerstva spravedlnosti ČR, která návrh zákoníku připomínkuje

Michaela Zuklínová – docentka Právnické fakulty University Karlovy v Praze, druhý hlavní zpracovatel návrhu rekodifikace občanského zákoníku

REKODIFIKACE OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU: VÝCHODISKA A ZADÁNÍ

Eliáš, Karel; Zuklínová, Michaela (hlavní zpracovatelé): Návrh občanského zákoníku, Důvodová zpráva, konsolidovaná verze str. 4-5, Ministerstvo spravedlnosti České republiky, <http://portal.justice.cz/ms>, vystaveno květen 2005, staženo 07/2006 – tento dokument je příliš rozsáhlý, aby mohl být jako celek zařazen do přílohové části tohoto sborníku, zájemci si ho budou muset stáhnout z webu ministerstva spravedlnosti ČR nebo z elektronické verze sborníku, která obsahuje všechny použité materiály, na adrese <http://nett.aid.cz/sbornikOZ>

... První rekodifikační pokus se uskutečnil ještě za existence Československa před rokem 1993, kdy byl na Úřadu vlády ČSFR vypracován pod vedením profesorů V. Knappa a K. Planka návrh paragrafového znění občanského zákoníku. Po rozdělení federace další práce na tomto projektu v České republice ustaly. Návrh byl vzat za základ dalších rekodifikačních prací ve Slovenské republice, kde byl dopracován profesory K. Plankem a J. Lazárem a v r. 1997 předložen vládou do Slovenské národní rady. Odtud byl však bez projednání stažen. V polovině 90. let minulého stol. byl pod gescí Ministerstva spravedlnosti ČR vypracován pod vedením profesora F. Zoulíka návrh koncepce nového občanského zákoníku, publikovaný posléze v odborném tisku (Právní praxe, XLIV, 1996, č. 5-6). Práce na tomto návrhu později rovněž ustaly. Projekt nebyl doveden ani do stadia věcného záměru.

Z rozhodnutí ministra spravedlnosti O. Motejla z ledna 2000 byly práce na přípravě nového občanského zákoníku obnoveny, resp. zahájeny jako nové, bez přímé vazby na předchozí dva pokusy. Na tomto podkladě byl vypracován věcný záměr rekodifikace, který byl schválen vládou dne 18. dubna 2001. Z tohoto věcného záměru vychází předkládaný návrh paragrafového znění občanského zákoníku.

Eliáš, Karel; Zuklínová, Michaela (hlavní zpracovatelé): Návrh občanského zákoníku, Důvodová zpráva, str. 8, Ministerstvo spravedlnosti České republiky

... Základní direktivy pro myšlenkové pojetí navrhovaného zákoníku obsahují Listina základních práv a svobod a Ústava České republiky. Vzhledem k osobní a věcné působnosti občanského zákoníku se jedná zejména o respekt k neporušitelnosti přirozených práv člověka s poučením z dob, kdy lidská práva a lidské svobody byly v našem státě potlačovány, o trvalé přihlížení k principům právního státu a o stálý zřetel na demokratické tradice českého právního myšlení i na standardy, na nichž stojí občanské právo evropských demokratických států.

... Návrh vychází z ideje, že funkční určení soukromého práva je sloužit člověku jako prostředek k prosazování jeho svobody. Účelem občanského kodexu je umožnit i garantovat svobodné utváření soukromého života, a ponechat tedy co nejširší prostor svobodné iniciativě jednotlivce. Proto také osnova klade zásadní důraz na hledisko autonomie vůle.

... Návrh občanského zákoníku vychází z faktu, uznaného i českým ústavním pořádkem, že přirozená svoboda člověka má přednost před státem

v tom smyslu, že stát není tvůrcem svobody člověka, ale jejím ochráncem. I podle čl. 8 Listiny základních práv a svobod stát člověku svobodu nedává, nýbrž zaručuje mu ji.

Věcný záměr občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) předložený Ministerstvem spravedlnosti České republiky a schválený Usnesením vlády ČR 18. dubna 2001, 139 stran, str. 2 - tento dokument je příliš rozsáhlý, aby mohl být jako celek zařazen do přílohy části tohoto sborníku, zájemci se budou muset obrátit na Ministerstvo spravedlnosti ČR nebo se podívat do elektronické verze sborníku, která obsahuje všechny použité materiály, na adrese <http://nett.aid.cz/sbornikOZ>

Dosud aktuální úpravu obecného občanského práva poznamenává v jejím koncepčním základu stále politickoprávní doktrína někdejšího komunistického státu promítnutá do ní v první polovině 60. let. ... Konkrétní projevy tohoto myšlenkového přístupu byly četnými novelami z 90. let sice potlačeny, v jednotlivostech došlo i k změnám, ale celkový (obecný) myšlenkový základ původního pojetí v zákoníku zůstává a nadále působí.

... Významný pozůstatek totalizujících trendů právního myšlení je v tendenci manipulovat účastníky privátních vztahů přemírou kogentních ustanovení, významnou měrou vylučovat úpravu vzájemných práv a povinností v soukromých poměrech osob z jejich vlastní dispozice a otvírat přílišný prostor veřejnoprávním zásahům do těchto vztahů. S tím je spojena přemíra přehnaně kazuistické úpravy, která se snaží, vedena mentalitou sociálního inženýrství, regulovat soukromoprávní jednání lidí co nejpodrobněji a nejdětalněji.

Věcný záměr občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) předložený Ministerstvem spravedlnosti České republiky a schválený Usnesením vlády ČR 18. dubna 2001, 139 stran, str. 9

Kodifikační normativní úpravy privátních vztahů mezi lidmi nelze sledovat jen technický přístup k problému, tj. po formální stránce co možná bezvadně vypracovat legislativně technická řešení vztahující se k úpravě soukromoprávní oprávnění a povinností osob. Základní účel občanského zákoníku se nevyčerpává úspěšným naplněním těchto formálních (vnějškových) prvků zákonné úpravy, ale nastavením a fixací sociálně užitečného hodnotového systému jako soustavy pro společnost akceptabilní a napomáhající její celkové rovnováze (homeostázi).

... Bude účelné vyjít z konstrukce, že i pro privátní sféru je nejcennější hodnotou svobodný člověk a jeho přirozené právo dbát o vlastní rozvoj a štěstí, jakož i o rozvoj a štěstí své rodiny, způsobem, který nepoškozuje jiné, a že toto umožnit a chránit je základní účel úpravy občanského práva. ... Oproti současnému stavu právní úpravy bude kladen vyšší důraz na práva osobní, resp. na problematiku statusovou.

Věcný záměr občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) předložený Ministerstvem spravedlnosti České republiky a schválený Usnesením vlády ČR 18. dubna 2001, 139 stran, str. 10-11

Změna ... je možná několika způsoby. ...

Navrhuje se zaměřit se především na tvorbu zákoníku s dobrou systematikou, s konzistentním obsahem a nadaného přesnými formulacemi.

Podmínky, za nichž má zákoník vzniknout, spíše podněcují k tvorbě kodexu co do celkového právního pojetí racionálně konzervativního, varujícího se experimentů praxí dostatečně neprověřených ani u nás, ani ve státech s nám blízkými právními řádů, z nichž mnohé by znamenaly víc než předvídaně formulovaná a společensky účelná nová řešení sociálně riskantní "skoky do tmy". Není totiž jisté, zda by energické zavedení některých novot zasahujících do hloubky zažitých právních struktur jen s odkazem na argument modernosti či nejnovějších trendů bylo v pravém slova smyslu pokrokem.

Věcný záměr občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) předložený Ministerstvem spravedlnosti České republiky a schválený Usnesením vlády ČR 18. dubna 2001, 139 stran, str. 15

... Smyslem občanského zákoníku jako základního kodexu soukromého práva není soustředit v něm úpravu všech soukromoprávních institutů. Účelem občanského zákoníku je obsáhnout úplnou úpravu obecného práva občanského a stanovit všeobecné zásady platné pro soukromé právo vůbec.

Věcný záměr občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) předložený Ministerstvem spravedlnosti České republiky a schválený Usnesením vlády ČR 18. dubna 2001, 139 stran, str. 26

... Respektováno bude, že řeč zákona má být prostá, nehledaná a jasná, že se má vyhýbat strojenosti a vytváření umělé patiny a že zákon, a v první řadě zákoník občanský, není určen pro právníky a filology, ale pro občanstvo.
...

... Nový zákoník bude respektovat starou pravdu, že mnohá věc vypadá dobře v učené knize, ale bídne v zákoně. Zákoník se proto bude co možná vyhýbat přijímání definic do svého textu a vydá se cestou jejich redukce na minimální míru ...

Věcný záměr občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) předložený Ministerstvem spravedlnosti České republiky a schválený Usnesením vlády ČR 18. dubna 2001, 139 stran, str. 27

... Bude favorizována snaha o stručné vyjadřování. Tak budou při formulaci zákonného textu vyloučeny jednak zvláštní podrobné úpravy vzácně se vyskytujících případů, jednak těch případů, ohledně jejichž řešení u rozumně uvažujícího člověka žádná pochybnost vzniknout nemůže. ...

S naplňováním požadavku na stručné vyjadřování bude spojena snaha vyhnout se úpravám nadměru kazuistickým, jdoucím do zbytečných detailů. Jako vhodnější se jeví normativní konstrukce obecnější, které přílišným způsobem nesvazují možnosti společenského vývoje...

Jednota, abstrakce a stručnost budou hlavní ideály, ke kterým budou práce na novém občanském zákoníku z metodologického hlediska směřovat.

komentář NETT

Úvodní část nepotřebuje dlouhých komentářů. Vznikl a byl schválen věcný záměr občanského zákoníku (OZ), který deklaruje celou řadu ušlechtilých záměrů a cílů – jak to ostatně na papíře činí všechny záměry a velkolepé plány. Otázkou vždy zůstává, co se s nimi pak stane.

Na základě věcného záměru občanského zákoníku se v polovině roku 2002 objevuje návrh rekodifikace občanského zákoníku, jehož hlavními autory je profesor Karel Eliáš a docentka Michaela Zuklínová. Návrh kodexu má přes dva a půl tisíce paragrafů a dohromady s důvodovou zprávou a komentáři rovných 370 stránek ve dvousloupcové sazbě. Důvodová zpráva používá stejnou rétoriku jako věcný záměr zákona. Kdybychom si přečetli pouze ji, jistě bychom získali dojem, že návrh rekodifikace občanského práva bezesbytku splňuje zadání věcného záměru a že se nám všem, včetně občanských sdružení, obecně prospěšných společností, nadací a nadačních fondů – tedy zjednodušeně řečeno „nevládních neziskových organizací“, z jejichž pohledu tento sborník návrh rekodifikace sleduje, bude žít o něco lépe a dýchat o něco svobodněji.

Necháme na posouzení čtenářů, do jaké míry se autorům návrhu povedlo věcný záměr naplnit. Konečně, sborník mimo jiné k tomuto účelu shromažďuje dostatek materiálu a dokladů. Než se však vydáme na cestu sledování dílčích témat souvisejících s návrhem rekodifikace, položíme si následující otázku: co kdo sledoval návrhem paragrafového znění zákoníku? Jaké dílčí zájmy byly ve hře? A jakou roli sehrával nezáměr a předstíraný zájem? Tyto výchozí úvahy by nás měly při čtení následujících stránek provázet.

Z pohledu neziskového sektoru se v návrhu rekodifikace objevuje řada sporných míst, obecná diskuse se však rozbíhala jen velmi pomalu a ztuha. Hlavním tématem se záhy stal navržený institut „veřejné prospěšnosti“ (VP), který je zcela nově v návrhu zaváděn, i když ve věcném záměru zákona se slovo „prospěšnost“ vůbec nevyskytuje. To téma má pro diskusi dvě významné přednosti: je dostatečně konkrétní a srozumitelné, aby se o něm dalo mluvit, aniž by se člověk musel pečlivě zorientovat v celé rekodifikaci, a zároveň je dostatečně obecné, aby se dotklo – ať tak či onak – všech neziskových organizací. Zpětně je celkem jasně vidět, že se značná část zúčastněných musela nejprve v diskusi lépe zorientovat, osmělit a získat sebevědomí, než se pustí do debaty obecnější.

Nadace VIA, kterou podle výpovědí jejích představitelů znepokojovalo ticho, jež v neziskovém sektoru kolem nového zákoníku zavládlo, vypsal na podzim 2003 grantové řízení v rámci CEE Trustu – Podpora příznivého legislativního a fiskálního prostředí pro NNO. Cílem bylo panující ticho prolomit. Grantovou podporu za tímto účelem získala Liga lidských práv (LLP), která měla mimo jiné vytvářet síť expertů na legislativu z řad NNO, shromažďovat připomínky NNO k rekodifikaci občanského zákoníku a k veřejné prospěšnosti, organizovat na toto téma veřejnou diskusi, včetně odborně zaměřených setkání, a navrhnout autorům zákona změny z této široké diskuse vyplývající. Další objemem vý-

znamnou podporu získal ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, který se měl věnovat zkoumání nejrůznějších modelů řešení statutu veřejné prospěšnosti ve světě, podílet se s LLP na organizování odborného připomínkování a diskusí a připravovat podklady pro věcný návrh speciálního zákona o veřejné prospěšnosti, který měl doplnit obecný kodex. Grantovou podporu získalo i několik dalších organizací, zpravidla na projekty zaměřené spíše na dílčí otázky, např. Člověk v tísni, o.p.s. na problematiku převodu dnešních obecně prospěšných společností na jinou právní formu.

Intervence Nadace VIA rozproudila poněkud širší diskusi. Otvírání diskuse, posuny ve vnímání tématu, názorové posuny a konkrétní dopad proběhlých diskusí do vlastního návrhu rekonstrukce ve věci veřejné prospěšnosti nabízejí spoustu podnětů k reflexi a nejedno poučení do budoucna pro nás pro všechny...

V širším kontextu je důležité vědět, že myšlenka institutu veřejné prospěšnosti se do střední Evropy dostává nejpozději začátkem roku 2002 (předcházející diskuse se otevírají ještě před konce tisíciletí). Z ledna 2002 je datován dokument Modelová ustanovení pro zákony o veřejně prospěšných organizacích jako výstup z mezinárodního semináře ICNL ve Washingtonu (International Center for Non-profit Law). Dokument, na který navázala série středoevropských seminářů na toto téma (Model PBO Prov Final.doc), se stal impulsem vskutku zásadním – bez něj si totiž těžko vysvětlit na první pohled téměř koordinovaný postup v obdobných legislativních otázkách například na Slovensku, viz slovenský Kodex neziskového práva (z autorské dílny kolem slovenského OSF a Fóra dárců), který také s institutem veřejné prospěšnosti přichází. Zájemcům doporučujeme související diskuse na www.verejnaprospesnost.sk nebo na www.changenet.sk

VEŘEJNÁ PROSPĚŠNOST: KDE SE VZALA, TU SE VZALA?

Pajas, Petr Jan: K problematice veřejné prospěšnosti, studie zpracovaná pro Radu vlády pro nevládní neziskové organizace, První poradenská o.p.s. a Centrum pro demokracii a svobodné podnikání, Praha, červen 1999, upraveno červen 2004, změny autorem nevyznačeny, na www.verejnaprospesnost.ecn.cz vystaveno únor 2005

V souvislosti s přípravou zásad zákona o sdružování, kterým bude nahrazen zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, se předpokládá nezbytnost odlišit sdružení (spolky) podle převažujícího stupně jimi zajišťovaných veřejně prospěšných činností. Takové rozlišení umožní efektivněji alokovat zdroje z veřejných rozpočtů a případně zajistit i efektivnější využívání daňových a dalších výhod společně s vymezením odpovídajících práv a povinností subjektů, kterých se poskytování výhod dotýká.

Deverová, Lenka, Pajas, Petr Jan: K problematice Zákona o veřejné prospěšnosti - podklady pro první seminář 14.12.2004, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, prosinec 2004, následně příspěvek do diskuze na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno, únor 2005; dokument „Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations“, ICNL, Washington DC, v poslední verzi z ledna 2002

V této souvislosti je třeba upozornit na obecný modelový návrh zákona o obecně prospěšných organizacích, který vznikl na základě série porad skupiny odborníků ze zemí střední a východní Evropy, některých členských zemí Evropské unie a USA pod vedením Mezinárodního ústavu pro právo neziskových organizací (International Center for Not-for-Profit Law - ICNL) ve Washingtonu, USA.

Pajas, Petr Jan: Právní a finanční hlediska veřejně prospěšných činností v kontextu občanského práva ČR jako členského státu Evropské unie, výběr z projektu podpořeného Nadací VIA, webová stránka ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, srpen 2004, str. 1

Analýza finančních zdrojů zpracovaná Bc. Frantičkovou v rámci diplomové práce na fakultě sociálních věd UK pod vedením Ing. Pajase ukazuje, že v rozdělovacích procesech přetrvává velká nerovnováha, pro jejíž zmírnění je třeba hledat cesty prostřednictvím uplatnění pravidel pro přístup k veřejným zdrojům na základě statutu veřejné prospěšnosti.

... Díky iniciativě Ing. Pajase a účasti JUDr. Deverové ve spolupráci s Prof. Telecem a JUDr. Ronovskou z Masarykovy univerzity se podařilo v průběhu roku 2002 nabídnout hlavnímu autoru návrhu nového OZ soubor zásadních připomínek k postupně vytvářenému textu nového OZ, z nichž některé byly již v průběhu prací na OZ do textu promítnuty. Jedním z výsledků těchto jednání je i zahrnutí ustanovení OZ (§ 104 textu verze 9-03) o zvláštním zákoně, kterým bude regulováno poskytování a odejímání statutu veřejné prospěšnosti a s tímto statutem spojených povinností, práv a výhod.

Deverová, Lenka; Pajas, Petr Jan: Úvodní slovo (říjen 2004) k Modelovému zákonu o veřejné prospěšnosti, ICNL, 2001, překlad Petr Pajas; Pozn. překladatele: Za účasti a pod vedením překladatele se v prosinci roku 1999 v polském tatranském středisku Zakopane sešla porada expertů ze 13 zemí, svolaná Mezinárodním centrem neziskového práva (ICNL) k problematice veřejné prospěšnosti. Soubor ustanovení tvořících níže uvedený modelový zákon o veřejně prospěšných organizacích je výsledkem výměny názorů a nápadů (brainstormingu) na tomto setkání a následné pečlivé několikaleté práce vedené Piotrem Gajewskim z ICNL (viz Piotr Gajewski: Regulating public benefit organizations, Meeting of the Regional Drafting Group in Zakopane, Poland The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 2, Issue 3. Copyright © 2000 IJNL, <http://www.icnl.org>). Překlad tohoto modelového zákona považuje překladatel za důležitý podklad pro diskusi o obdobném zákoně připravovaném v rámci grantu Nadace VIA ve spolupráci Institutu sociologických a ekonomických analýz (ISEA), Ligy lidských práv a dalších organizací.

Úpravou problematiky „veřejné prospěšnosti“ se

- a) vyřeší dlouhotrvající diskuze o potřebě rozlišovat právní postavení a zejména čerpání daňových výhod u sdružení pouze tzv. vzájemně prospěšných a těch, která působí ve veřejném zájmu,
- b) eliminují snahy veřejné správy o vytváření stále nových typů právnických osob ...
- c) odstraní diskuze o obsahu v právních předpisech užívaných označení „neziskové organizace“, „charitativní organizace“, „dobročinné organizace“ apod., aniž je stanoven obsah těchto pojmů.

První verze návrhu obecné (později veřejné) prospěšnosti, kterou se NETT podařilo dohledat, srpen 2002 (paragrafy o obecné, posléze veřejné prospěšnosti byly postupně přečíslovávány podle jednotlivých verzí návrhu rekodifikace, takže je v dalším textu najdete jako § 94, §§ 104 a 105, §§ 114, 115 a 116, §§ 121 a 122 a možná ještě jinak; v tzv. konsolidované verzi, která byla v květnu 2005 vystavena na webu ministerstva spravedlnosti a se kterou sborník pracuje jako s aktuální a poslední, jde o §§ 121 a 122 návrhu)

Obecná prospěšnost

§ 94

(1) Právnícké osobě, která

1. sleduje dosažení obecného blaha jako obecně prospěšný cíl zejména na poli humanitárním, kulturním, vědeckém nebo ekologickém,
2. poskytuje veřejnosti obecně prospěšnou službu za předtím stanovených podmínek a za podmínek stejných pro všechny uživatele a
3. jejíž zisk nemá být podle zakladatelského dokumentu použit k prospěchu jejích zakladatelů, členů nebo zaměstnanců, ale naopak musí být použit pro poskytování těch obecně prospěšných služeb, pro něž byla založena, náleží status obecné prospěšnosti, pokud sama takto se svým ziskem skutečně nakládá. Nejde-li o případ podle odstavce 2, má se v pochybnostech za to, že status obecné prospěšnosti právnícké osobě nenáleží.

(2) Na návrh právnické osoby lze do veřejného rejstříku, kde je sama zapsána, zapsat i status její veřejné prospěšnosti.

(3) Zvláštní zákon stanoví, v jakém rozsahu a jakým způsobem se vykonává nad činností obecně prospěšných právnických osob státní dozor.

Spolek Oborové Konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti: shrnutí diskuse z ledna 2004, www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

... Veřejně prospěšné organizace musí mít ve statutu, že jejich hlavní činností jsou služby pro veřejnost. Byly pro tento účel zřízeny. Služby se poskytují bez závislosti na členství v organizaci. Není dáána přednost členům (prvek kontrolovatelný). Poskytují-li služby pro veřejnost, musí veřejnosti poskytovat informace. Ve Velké Británii je oficiální státní registr dobročinných organizací - mají pak daňové a jiné definované úlevy. Ve Francii se za důležitý moment považuje participace uživatelů na rozhodovacích procesech.

Štogr, Josef: Proč se nevzdat obecné prospěšnosti, Čas – nezávislé noviny, květen 2004

Dnes v mnoha ohledech vrcholí snaha převést vše podstatné z neziskového sektoru na „služby“, jenže to znamená, že o tom, které činnosti jsou hodnotné a které ne, bude rozhodovat veřejná správa. Protože jen ta může reprezentovat subjekt, který služby v širším smyslu „přebírá“, kupuje. Ale smysl občanských aktivit není v tom poskytovat služby veřejné správě. Ani u „sociálek“ ne. Pokud to mlčky přijmeme, svět se sice nezboří, ale vyroste další zeď, další překážka ve vzájemném porozumění, další kompetence se přesune na instituce. Pokud už si stát chce uzurpovat právo na to určovat, co je veřejně prospěšné, jistě může. Obecnou prospěšnost bychom si ale měli umět hájit. Vyplývá ze vzájemnosti, což je mimo jiné synonymum – latinské „communio“ se dá překládat jako obecné nebo jako vzájemnost. Trh ji nevypěčuje a stát nevyráduje.

Štogr, Josef: A co okrašlovací spolky? (tiskem s drobnými redakčními úpravami: Utáhnou nás na vařené nudli, Občanské noviny, 17. května 2004)

... samotný fakt obecné prospěšnosti ... můžeme jen konstatovat. Obecná prospěšnost jako téma nemůže být určena nějakou normou, vždy je věcí konkrétních aktivit a veřejné diskuse. Můžeme hodnotit obecnou prospěšnost jednání druhého - ale jen tak, že tímto hodnocením vstupujeme do diskuse o obecné prospěšnosti. Pokud si někdo osobuje právo rozdělovat jednání na „obecně prospěšné“ a „obecně neutrální“ a mají-li mít výsledky tohoto rozdělení právní dopad, pak je to diskriminace a projev totalitního myšlení.

Štogr, Josef: Bez vrchnosti to zase nepůjde, Konec konců, červen 2004

V některých zemích se silněji než jinde usídlila osvícenská představa, že všechno má zajišťovat stát, a je smutným faktem, že tuto představu u nás posilují i někteří představitelé neziskovek, když říkají „kdyby dobře fungoval stát, nemuseli bychom se snažit“ nebo obráceně „zachraňujeme to, co stát dělá špatně“. Spor o obecnou prospěšnost je sporem o tezi, jestli má skutečně všech-

no zajišťovat stát a jestli za všechno odpovídá. Jako by neexistoval opačný názor, paralelně by stál na sebevědomém vyjádření „děláme to, co považujeme za správné“. A protože jsme se k tomu spojili a respektujeme základní kulturní pravidla a zákony, nikdo nám nemá právo upírat, že naše konání je prospěšné.

AMA: z diskuse na webové stránce AMA, www.amanno.org, září 2004

Výsledky formálních i neformálních diskusí (v rámci AMA – Asociace manažerů neziskového sektoru na téma veřejné prospěšnosti) se dají snadno shrnout ve třech tezích:

1. Nechceme, aby se téma vymezení veřejné prospěšnosti spojovalo s rekodifikací občanského zákona. Veřejná prospěšnost může být v občanském zákoně uvedena jako hodnota neoddělitelná od jistého typu aktivit právnických osob vzniklých sdružováním nebo majetkových právnických osob. Občanský zákon by však neměl zkratkovitě a nedomyšleně veřejnou prospěšnost definovat.
2. Podporujeme legislativní kroky, které povedou k zpřehlednění a větší veřejné kontrole neziskových organizací, zejména veřejný rejstřík, povinné zveřejňování výročních zpráv atd. Jsme však proti tomu, aby kontrolu v této věci bral do svých rukou stát - ten má jen dbát na dodržování podmínek pro veřejnou kontrolu.
3. Podporujeme legislativní kroky, které povedou ke zpřehlednění obecných podmínek, za jakých stát poskytuje neziskovým organizacím výhody nebo finanční prostředky. Podmínky a záměry státu by v tomto ohledu měly být formovány jako dlouhodobá veřejná politika a měly by být snadno přístupné a kontrolovatelné.

Spolek Oborové Konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK): shrnutí diskuse z listopadu 2004, www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

Naším vkladem do této diskuse je jednoduchá definice, spočívající v tom, že obětují-li se lidé pro veřejný prospěch a prostředky, které získají, rozdělí třetím osobám, jde o veřejnou prospěšnost. Poměr mezi příspěvkem třetím osobám a vlastní spotřebou může být nejvýše 90 : 10 (německá Caritas reguluje tento poměr na 93 : 7, náš zákon o veřejných sbírkách hovoří o 95 : 5).

Vzájemná prospěšnost je naopak charakterizována tím, že prostředky z veřejných či soukromých zdrojů věnuje organizace větším dílem ve prospěch svých členů, a to i v případě, že se dá od působení těchto členů očekávat částečný užitek.

Černá, Milena: Co nás pálí – k návrhu novely občanského zákoníku, Konec konců, www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

Z návrhu novely nevyplývá zcela jasně, zda z formulace občanského zákoníku vplyne, na které organizace se vztahuje statut veřejné prospěšnosti, anebo zda zákoník stanoví veřejnou prospěšnost rámcově a teprve podle dalšího zákona bude statut veřejné prospěšnosti dané společnosti přidělen.

... Skupina právníků vedená Ing. Petrem Pajasem doporučuje připravovat a prosazovat samostatný zákon o veřejné prospěšnosti. Možná, že v zájmu jednoduššího zákonodárství České republiky by postačila vazba daňových a jiných zákonů na § 104 občanského zákoníku.

Štogr, Josef: Základní teze k veřejné prospěšnosti, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, listopad 2004

Zavádět zákonem úpravu, která by obecně klasifikovala všechna potenciální jednání z pohledu veřejné prospěšnosti, znamená vytvářet v našem právu novotvar, a zároveň je to nekorektní. Nikdo nemá právo posuzovat jednání druhých, pokud takové jednání není zásahem do cizích práv nebo sporem o práva. Zákon, který by takovou úpravu formuloval, by byl minimálně v napětí s ústavním principem svobodného jednání. ...

Ronovská, Kateřina: Veřejná prospěšnost ve Švýcarsku, Nizozemí a Rakousku, www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

Ve většině západoevropských právních úprav je problematika veřejné prospěšnosti pojímána odlišně než v českém právu a je řešena především právem veřejným. Pokud právnické osoby směřují k naplňování veřejné prospěšného účelu, mohou požívat daňových výhod, které poskytují jednotlivé předpisy fiskálního práva. Právní forma právnické osoby z pohledu civilně právního není rozhodující (např. i společnost s ručením omezeným nebo družstvo může získat status veřejné prospěšnosti).

Cholenský, Robert: Veřejná prospěšnost vs. vzájemná prospěšnost, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, září 2004

Organizace, která je vzájemně prospěšnou, poskytuje prospěch především vymezené skupině lidí. Naproti tomu veřejně prospěšná organizace (VPO) poskytuje prospěch především nebo výhradně široké veřejnosti či nějaké její části. Existuje celá řada činností pro společnost prospěšných. Mezi ně mohou patřit aktivity nejrozličnějších subjektů. Tento článek se však zabývá jen určitým užším výsekem z celé škály společensky prospěšných aktivit. Záměrně užívám výrazu "společensky prospěšné aktivity", abych tuto širší množinu dostatečně odlišil od mnohem užší podmnožiny, tedy veřejně prospěšných činností ve smyslu statutu veřejné prospěšnosti (poskytování prospěchu především nebo výhradně široké veřejnosti či nějaké její části). To je tedy užší pojetí veřejné prospěšnosti.

Bárta, Jiří: mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, říjen 2004

... Beru vás za slovo a ptám se:

Jsou studenti gymnázia X „vymezená skupina lidí“ nebo je to „část veřejnosti“? Je podle vašeho názoru „Nadace pro rozvoj gymnázia X a studijních možností jeho studentů“ nadace veřejně prospěšná či vzájemně prospěšná? Je občanské sdružení, které buduje dům pro 20 HIV pozitivních lidí, veřejně či vzájemně prospěšné? Je 20 lidí dostatečně velkou částí veřejnosti nebo se jedná o vymezenou skupinu lidí? ... Pěvecké spolky jsou ... také dobrým příkladem. Je dobrovolný 50-ti členný dětský pěvecký sbor opravdu vzájemně

prospěšný? A opravdu bude jiný sbor, např. ten, který má mezi 50-ti dětmi X dětí s nějakým postižením, veřejně prospěšný? To mi totiž vyplývá z jedné vaší další úvahy. A nebo to bude dokonce tak, že pokud bude sbor zpívat ty "správné autory" a pečovat tak o uchování a rozkvět české kultury a českých lidových tradic, bude veřejně prospěšný, ale pokud bude zpívat řekněme autory polské, bude to jinak?

***Cholenský, Robert; Škop, Martin: mailing list
obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, říjen 2004***

... Částí veřejnosti studenti "gymnázia X" nepochybně jsou, nicméně podle našeho názoru nikoli významnou. O významnou část veřejnosti by se dle našeho názoru jednalo například v případě, že by šlo o studenty gymnázií obecně.

Otázka, zda je "Nadace pro rozvoj gymnázia X a studijních možností jeho studentů" nadace veřejně prospěšná či vzájemně prospěšná, má vzhledem k výše uvedenému jednoznačně negativní odpověď. Tedy taková nadace není veřejně prospěšnou.

Pojďme se ale podívat blíže na některé důvody, které nás vedly k tomuto názoru:

- 1) Jakou činnost tato nadace podporuje? Je to vzdělávání. To je dle našeho názoru činnost veřejně prospěšná.
- 2) Jaká je cílová skupina takové podpory? Studenti jednoho konkrétního gymnázia. Jedná se tedy o vymezenou skupinu lidí (viz výše).
- 3) Jak nadace nakládá se svým případným ziskem? Toto je kritérium vhodné zvláště pro jiné právnických osob, u nadací je tato otázka již sešněrována dostatečně. Obecně by tato otázka mohla znít: Jak právnická osoba nakládá se svým případným ziskem? Vhodnou odpovědí by zřejmě mohlo například být - nerozděluje ho svým členům.

Podle našeho názoru stačí, když není naplněno jedno z těchto kritérií, a proto status VP by neměl náležet.

Při hledání odpovědi na Vaši otázku, jestli "občanské sdružení, které bude je dům pro 20 HIV pozitivních lidí" je veřejně prospěšné, bude třeba postupovat obdobně jako u "gymnázia X". Tedy hledání odpovědi na ony tři otázky.

...

Podle našeho názoru představuje (i malá) skupina HIV pozitivních skupinu významnou pro společnost. Jedná se totiž o skupinu znevýhodněnou vůči ostatním (HIV negativním). Myslíme si, že toto je příklad VP aktivity. Naprosto chápeme a sdílíme Vaše obavy z rozhodování nějaké komise. Otázkou spíše zůstává, jak problematické rozhodování zbavit problémů, ať už bude rozhodovat jakýkoli subjekt. ...

Frycová, Michaela: mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, listopad 2004, následně příspěvek do diskuse na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

... V létě jsem se divila, že kvetoucí jabloň neměla skoro žádná jablka, hruška nebyla na zahradě ani jedna, jen třešně se urodily. Jak to souvisí s NNO? Místní mi vysvětlili, že třešním stačí k opylení vítr, hrušním ne. Už nefunguje místní svaz včelařů, staří včelaři už vymřeli, mladým se do toho nechce a stromy se bez včel neobejdou. Jsou ti včelaři veřejně prospěšní nebo vzájemně prospěšní? Je - nebo spíše byla - veřejnost, které se prospěch týkal, dostatečně velká? Jsou jablka a hrušky na soukromých zahradkách veřejný prospěch? A co udělá s přírodou tak velký úbytek včel, když zmizí vzájemně si prospěšní včelaři úplně? ...

Deverová, Lenka; Pajas, Petr Jan: K problematice Zákona o veřejné prospěšnosti - podklady pro první seminář 14.12.2004, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, prosinec 2004, následně příspěvek do diskuse na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

... fakt, že do OZ byla část týkající se VP zařazena, je prostým důsledkem požadavku, aby nový OZ souhrnně pojednal právnické osoby a podle vládního zadání zároveň z právního řádu odstranil nesystémové právní formy. Za takovou nesystémovou právní formu byly považovány obecně prospěšné společnosti. I když v současné podobě již návrh OZ tuto problematiku řeší zavedením pododdílu Ústavy v oddíle Fundace..., snažil se návrh OZ převzít ze stávajících zákonů vše použitelné. A je nesporné, že je to jediné zákon 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech..., který obsahuje ustanovení naprosto jasně definující některé principy, které jsou dnes ve světě běžně považovány za zřetelné vymezení organizací nezakládaných za účelem zisku pro soukromé potřeby a zaměřených na poskytování služeb za předem daných a pro všechny rovných podmínek, tedy ne na základě smluvního dojednání, jak by odpovídalo tržní nabídce služeb. ...

Existují i další důvody, proč si přát, aby byl pojem VP v OZ alespoň (a snad pouze) rámcově vymezen: Jde především a právě o možnost rozšířit uplatnění některých dosud užívaných právních forem (nadace, nadační fondy, ústavy, některé typy obchodních společností, ale zejména spolky – čili současné občanská a jiná sdružení) nejen pro účely sloužící veřejnosti, ale též pro účely navýsost soukromé, skupinové, rodinné či osobní.

Znak přiznaného statutu VP je pak rozlišovacím znakem, podobně jako je to v Rakousku užitím slova Gemeinnützig – obecně prospěšný, či lépe „obci prospěšný“ v názvu spolku (Verein). Podobně je tomu v právním řádu dalších evropských zemí.

Je nepochybné, že rozhodování o tom, co je a co není hodné přiznání statutu VP, je velmi obtížnou otázkou. Obavy z možné byrokratizace takového rozhodování a z jeho možného zneužití vůči nepohodlným občanským organizacím jsou oprávněné, stejně jako lze předpokládat významné riziko spojitosti s možným korupčním jednáním. V tomto smyslu vyznívala většina námitek, které se v dosavadní diskusi vyskytly.

Přesto se domníváme, že užití procesu přiznání či odejmutí statutu VP

a jeho důsledků může výrazně zlepšit potřebnou transparentnost činnosti právnických osob, které se svojí všeobecnou užitností zaštiťují při získávání nejrůznějších výhod a podpor, což ve svém důsledku znamená jejich přímý nebo nepřímý podíl na užití veřejných zdrojů, mnohdy na úkor těch, kdo bezpochyby veřejně prospěšné jsou a to ve větší míře a ve významnějších souvislostech, než ty organizace, které již dlouhodobě příslušné výhody využívají.

Liga lidských práv: Návrh témat strukturované diskuse, dokument připravený jako podklad a struktura pro pracovní setkání 14.12. 2004

Veřejná prospěšnost – co to je?

Definice pojmu

Je třeba pojem „veřejná prospěšnost“ definovat?

Nebylo by lepší říkat „obecná prospěšnost“?

Máte pro pojem veřejné prospěšnosti vlastní výklad?

Vadí roztříštěnost, neurčitost, nepřesný překryv souvisejících pojmů v našem právním řádu?

Vymezení veřejné prospěšnosti

Jaké jsou znaky veřejné prospěšnosti?

Čím lze činnosti ve veřejném zájmu vymežit oproti jiným?

Na základě čeho lze říci, že určitá aktivita není veřejně prospěšná?

Měřitelnost veřejné prospěšnosti

Lze veřejnou prospěšnost jakkoli kvalifikovat, měřit, rozlišovat co do významu?

Pokud ano, jak a proč?

Jaké mohou být míry veřejné prospěšnosti?...

Lze vymežit veřejnou prospěšnost jen jako působnost vůči veřejnosti jako celku nebo i jako vůči vymezeným skupinám společnosti?

...

Jaké cílové skupiny činností řadíte mezi takové, že působnost v jejich prospěch je ve veřejném zájmu?

Jaké cílové skupiny by naopak měly být vyloučeny?

Jsmo schopni vyjmenovat činnosti, které jsou nesporně a bez dalšího přijímány jako veřejně prospěšné?

Pajas, Petr Jan: Zápís z diskuse na semináři 14.12. 2004, mailing list obcansky-zakonik-I@list.ecn.cz, prosinec 2004, následně příspěvek do diskuse na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

... K otázkám z pléna, proč se uvažuje o zákonu upravujícím VP, bylo vysvětleno, že jde o souvislost s tím, do jaké podrobnosti má zacházet OZ, zejména pokud jde o procesní a věcné vymezování druhotných znaků osob nebo právních postupů.

Z diskuse k tématu definice VP pak vyplynulo, že v návrhu zákona o VP by mělo být podáno zdůvodnění zejména z občanské roviny, nikoli z pohledu potřeb státu. Jedná se totiž o obecnější pojem než takový, který by měl být výhradně spojován s nároky na prostředky státu a s tím spojené procesní otázky dozoru a kontroly využití případně poskytnutých prostředků...

... Pokud jde o spolkovou činnost, je třeba důsledně vycházet i z jejího pojetí nového OZ: spolky jsou určeny především pro spolkovou, tj. vzájemností motivovanou činnost. To však nevylučuje, aby vzájemný zájem spolku nesměřoval k plnění užitečného pro veřejnost nebo výhradně směřující k cílovým skupinám nesouvisejícím s členskou základnou spolku.

... Je třeba pojem „veřejná prospěšnost“ definovat?

Z diskuse vyplývá, že definice je potřebná, zejména pro vymezení právnických osob. ... Pokud jde o vymezení pojmu v návrhu OZ, jde o naprosté minimum, odpovídající mj. i základním zásadám uvedeným v materiálu ICNL: Modelové zásady zákona o VP. ...

... Z pohledu diskutujících se zdá, že vymežit pojem VP zákonem má či může mít smysl hlavně z důvodu daňových, pro vlastní život občanů a organizací to bezprostředně potřebné není.

Pak je ovšem při formulaci vztahu mezi VP a daňovými úpravami přihlédnout i k problematice DPH. V zásadě by se mělo podařit rozlišení právnické osoby na ty, které pro společnost jako celek skutečně něco konkrétního dělají, a na ty ostatní.

... Závěr: Je třeba vytvořit obecnou definici VP s demonstrativním výčtem a následně najít odpověď na to, komu svěřit rozhodování o statutu VP.

komentář NETT

Snad se nám podařilo dostatečně věrohodně ilustrovat diskusi, která do konce roku 2004 proběhla, a ukázat, k čemu dospěla. Nadace VIA se před koncem roku rozhodla do procesů, kterým poskytla grantovou podporu, znovu zasáhnout a diskusi obohatit o další podněty, o širší záběr, který jí úzkým zaměřením na pojetí statutu veřejné prospěšnosti začínal citelně scházet: rámec, jež se na počátku zdál výhodný pro rozprůdění debaty, se stal příliš těsný, jenže bez obecnějších východisek z něj nebylo dost dobře možné vystoupit.

Ne že by se do té doby o ničem jiném než o statutu veřejné prospěšnosti v rámci návrhu rekodifikace vůbec nemluvilo, ale obecnějších zamyšlení nad celkovým zvoleným přístupem bylo poskrovnu a připomínky se vesměs týkaly dílčích otázek a technických řešení jednotlivých paragrafů. Ty obecnější byly ignorovány nebo přímo vypouštěny. Nastrčený hromosvod veřejné prospěšnosti se pohupoval v občasných poryvech větru, bouři slyšet nebylo, v krajině byl klid.

V této situaci Nadace VIA objednala tři expertizy: od CVNS – Centrum výzkumu neziskového sektoru, od EPS – Ekologického právního servisu a od NETT – nezávislého think tanku pro občanskou společnost, které měly diskusi zasadit do širších souvislostí a pokusit se o reflexi a hodnocení občanského zákoníku nejen v otázce statutu veřejné prospěšnosti, ale v návaznosti na ni také celé nově navrhované právní úpravy spolků (dnešních občanských sdružení).

OBČANSKÝ ZÁKONÍK A ÚPRAVA SPOLKŮ – VŠAK SE NĚJAK DOHODNEME – ALE KDO S KÝM A NA ČEM?

Bárta, Jiří: Jde o hodně – návrh občanského zákoníku, Konec konců, Praha, 26. října 2004

... Co bychom tedy především měli chtít od návrhu nového občanského zákoníku? Aby respektoval skutečnost, že zdraví svobodné společnosti závisí na ochotě lidí vystoupit ze svého soukromí a podílet se na veřejném životě, a také na důvěře v to, že takové konání má smysl. Tato ochota a důvěra se pak odrážejí především v jemném předivu vztahů a závazků, do kterých lidé dobrovolně vstupují - třeba právě prostřednictvím práce v nejrůznějších spolcích a organizacích.

Cholenský, Robert; Škop, Martin: Problematika spolkového práva v návrhu nového občanského zákoníku, Via Iuris, II/2005, str. 37

... Nelze se domnívat, že by se proces tvorby nového občanského zákoníku obešel zcela bez zádrhelů a střetů různé závažnosti. Tak výrazný právní předpis nemůže nevyvolávat otázky a nesouhlas zastánců různých názorů v rámci právní vědy i praxe. V každém případě – i právě díky potřebě konsenzu a vyvážení potřeb mnoha zájmových skupin – můžeme doufat, že výsledkem legislativní práce bude dílo, které zohlední potřeby teorie i praxe a poskytne ucelený a komplexní právní předpis pro úpravu soukromých vztahů. V dosavadním procesu tvorby kodexu byla vyslovena k jeho zveřejněnímu návrhu řada výhrad, ale vzhledem k tomu, že normotvorné práce zatím zdaleka nekončí, je pouze věcí širší odborné veřejnosti, aby se k vytvořeným návrhům právních norem vyjádřila.

Bárta, Jiří: z dopisu do mailing listu obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, březen 2005

... Vás, čtenáře tohoto mailingu, bych pak rád požádal o to, abyste si našli čas a se všemi expertizami se seznámili. Proč? Domníváme se, že zpracované expertizy jsou dobře nastaveným zrcadlem, které podrobuje dnešní znění návrhu OZ zásadnímu a potřebnému kritickému pohledu.

Pospíšil, Miroslav: Expertiza k problematice úpravy právnických osob v návrhu občanského zákoníku a k tématu veřejné/obecné prospěšnosti, CVNS – Centrum výzkumu neziskového sektoru, TRIALOG, Brno, únor 2005, 19 stran, str. 12; jako ukázkou vybíráme odpovědi autorů expertizy na otázky, které si v souladu s věcným záměrem zákona sami v úvodu materiálu zformulovali jako kritéria posuzování návrhu

Obecná kritéria:

a) Požadavek vytváření prostoru pro svobodné jednání osob?

Ne. Příliš podrobnými ustanoveními nadměrně omezují prostor pro svo-

bodné jednání. Mají patronizující tendenci chránit osoby před sebou samými, prosvítá jimi nedůvěra ve schopnost osob postarat se samy o sebe.

b) Nepřípustnost státních zásahů do soukromé sféry?

Ne. Nadměrně zasahují do vnitřního života právnických osob.

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

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

d) Přehlednost?

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

e) Obecnost, stručnost?

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

f) Jasnost, srozumitelnost?

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

Praktická kritéria:

g) Použitelnost zákona na všechny druhy a velikosti spolků?

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

h) Minimalizace administrativy a transakčních nákladů?

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

i) Zajištění styku veřejnosti s právnickou osobou/spolkem?

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

j) Odstranění institucionální vágnosti?

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

Závěrečná doporučení

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

Škola, Luděk: Přípomínky občanského sdružení Ekologický právní servis k návrhu nového občanského zákoníku a problematice veřejné prospěšnosti, Ekologický právní servis, 2005, 16 stran, str. 13

...Při celkovém hodnocení nové úpravy spolkového práva je třeba mít na paměti dvě roviny pohledu. Rovina první sleduje záměr tvůrců občanského zákoníku odstranit nedostatky platné právní úpravy občanských sdružení a vůbec inovativně upravit statusové věci soukromé práva v jediném kodexu. Do tohoto úhlu pohledu zapadá především snaha zlepšit postavení třetích osob při kontaktu se spolkem a zaručit těmto osobám právní jistotu běžnou v obchodním styku mezi podnikateli. Takový cíl je pochopitelný a v civilizované společnosti i zdůvodnitelný. Úplně samozřejmý není již prostředek, který k tomuto cíli zvolili tvůrci zákona. Nelze asi víceméně paušálně převzít instituty a postupy obchodního práva a aplikovat je na právní vztahy spolků. Přece jenom specifické postavení spolků si vyžaduje i citlivější přístup k jejich úpravě. Spolek není zřizován za účelem generování zisku a občanský zákoník mu to ani neumožňuje. Právě s přihlédnutím k účelu, ke kterému jsou spolky zřizovány, není nutné vymezovat prostor pro jejich působení tak striktně, jako je to nutné u obchodních společností. Mnohé je možné ponechat na aktivitě spolků samotných, neboť je v jejich zájmu, aby byly důvěryhodnými partnery.

Druhou rovinou, ze které je třeba na věc pohlédnout, je skutečnost, že skupina spolků je poměrně ostře vnitřně diferencovaná. Zcela podstatnou část z celku tvoří malá, laická sdružení, jejichž členové se prací ve spolku zabývají ve svém volném čase. Pro tuto skupinu spolků je určitě navrhovaná právní úprava nevhodná. A bez zásadních změn, příp. odchylek, výjimek od základního režimu bude mít negativní dopad na fungování těchto sdružení. Pravda je, že tato sdružení si nemusí ustanovení o likvidaci spolku, fúzi spolků nebo zvláštních orgánech spolku vůbec všimnout, neboť se jich prostě nikdy nebudou týkat. I tak však zvýšená administrativní zátěž a striktní požadavky např. na stanovy budou nepochybně znamenat utlumování činnosti těchto sdružení.

NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štoger): Expertiza - Posouzení současného stavu příprav rekodifikace Občanského zákoníku se zřetelem k problematice neziskových organizací, popis variantních přístupů a možných strategií a dalších kroků, týkajících se přípravy legislativy, upravující vztah státu a neziskových organizací, vč. odpovědí na konkrétní otázky zadavatele a komentářů k významným existujícím dokumentům, Praha, leden 2005, 34 stran, str. 7-8; výňatek na ukázkou zahrnuje odpovědi na otázky, které v zadání expertizy položila Nadace VIA

1. Vidíte v současném návrhu nějaká rizika? Pokud ano, jaká? ...

Ano, v současném návrhu vidíme rizika.

- Návrh zásadně mění existující legislativu ve prospěch státně centralistického, byrokratického modelu, potlačuje význam subjektů, které nevznikají z vůle státu.

- Použití úpravy, která vychází ze současného obchodního práva, je pro subjekty jiného typu nevhodné, vytváří se tak představa odvozenosti tohoto typu právnických osob.

- Tato schematická úprava právnických osob vytváří nevhodné východisko pro úpravu jiných typů právnických osob, zejména spolků a fundací. To může být ohrožující. Vzniká tak dojem, že výjimky pro spolky a fundace, které jsou výjimkami ve smyslu legislativně technickém, jsou výjimkami, které ze své dobré vůle poskytuje stát.

- Formálně zvolená konstrukce textu, která zvýrazňuje požadavky obchodního práva, a přitom zakrývá smysl právnických osob, může vést až k jejich ohrožení. Významná změna v postavení neziskových organizací může být způsobena i dílčí novelou jedné nenápadné věty v Občanském zákoníku.

- Ačkoli návrh vychází z deklarace přirozeněprávních východisek, činí tak velmi zastaralým způsobem a přitom vypouští a potlačuje existující vazby legislativy na moderní pojetí přirozených práv, které je pro pochopení smyslu neziskových organizací a občanské společnosti zásadní. Návrh potlačuje vazby, které současná legislativa obsahuje.

- Je zaváděno pevné rozhraní mezi účelem „veřejného zájmu“ a účelem „soukromého“ zájmu. Přitom další použití tohoto ustanovení je nejasné a může přinášet řadu komplikací.

- Je zaváděn pojem veřejné prospěšnosti, který je nejasně vymezen a je vázán na definici „dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl“ - jde o zbytečně složitou definici, jejíž použití v Občanském zákoníku není nijak zdůvodněno. Zároveň se zavádí proces přiznávání a odjímání veřejné prospěšnosti, což nutně vede k řadě komplikací, aniž by přitom bylo zdůvodněno, proč by návrh takovou pasáž měl obsahovat.

- Složitá struktura návrhu způsobuje, že založit právní osobu sdružením osob dle tohoto návrhu bude těžké a na rozdíl od současné úpravy prakticky nezvládnutelné bez profesionála. Tím je vytvářena bariéra zabráňující vzniku malých aktivistických právnických osob, jejichž činnost zejména v místních poměrech je nenahraditelná.

- Navržená úprava si vynucuje další návaznou legislativu ve stejném duchu, předjímá se tak vytváření dalších byrokratických struktur a omezování veřejného prostoru.

- Navržená úprava je nepřehledná a v mnoha částech umožňuje rozdílný výklad.

...

Shrnutí

Zvolená koncepce novely Občanského zákoníku vychází v části upravující právnické osoby z představy o uzavřeném systému založeném na detailně a do hloubky rozpracovaných obecných ustanoveních, ze kterých jsou umožňovány výjimky v taxativním výčtu. Domníváme se, že je to nerealistické. Deklarativním částem v úvodu návrhu, odkazujícím se na přirozeněprávní základ občanského práva, by spíše vyhovoval syntetický postup,... neboť právnické osoby mohou vznikat jako projev přirozeného práva občanů brát se o vlastní štěstí sebe a osob blízkých, s odkazem na Ústavu ČR mimo jiné vytvářením subjektů, ve kterých se sdružují vedení vzájemností.

Poznámky ze semináře pro NNO k problematice návrhu nového občanského zákoníku, zaznamenala Liga lidských práv, Právnická fakulta Masarykovy University Brno, březen 2005

Karel ELIÁŠ (vedoucí týmu připravujícího nový OZ)

- prof. Eliáš si váží zájmu, nejedná se o dogmata, ale jen o pracovní návrh
- je prostor pro úvahy, komunikaci, změny ...
- obecná rozprava – návrh by měl být liberální, měl by co nejméně omezovat soukromou sféru – základní přístupové hledisko – velmi odlišné od současné koncepce; shoda na zásadních východiscích; konkrétní úprava – shoda se bude hledat těžko ...

Monika Šatavová (NETT)

- Nadace VIA podpořila kompetenci, „expertnost“, schopnost neziskového sektoru vůbec se tímto tématem zabývat - pořízením odborných posudků
- tzn. expertiza by měla vést k vzájemnému vyjasnění si problematiky, nikoli k problematice jednotlivých paragrafů
- měla by být zjištěna míra vzájemné shody, než se přikročí k řešení konkrétních problémů

Robert Cholenský (Liga lidských práv)

- všichni dostali expertizy, proto by diskuse měla směřovat ke konkrétním návrhům stanoveným expertizami, opakovaná presentace expertiz by byla zbytečná, neboť ji mají všichni před sebou

Karel Eliáš

- v obecné rovině - na základních tezích se jistě shodneme (liberální návrh)
- presumuje, že účastníci si jednotlivé expertizy přečetli
- tzn. je třeba řešit konkrétní neshody, jinak diskuse nebude mít adekvátní výsledek ...

Kateřina Ronovská (Právnická fakulta Masarykovy university)

- skutečně by se měla doladit úprava právnických osob obecně a konkrétní úprava v rámci spolků
- vnitřní poměry jsou také důležité – většina problémů, které spolky mají, jsou problémy vnitřní...

Milan Štefanec (NESEHNUTÍ)

- vnitřní struktura – příliš regulující, zachází příliš do detailů, nutí organizaci k byrokracii
- vágní úprava důležitých věcí – zrušení organizace, veřejná prospěšnost (dává moc státu vypořádat se s některými organizacemi)
- měla by být poskytnuta ochrana OS, (návrh) dává moc státu zrušit OS, pokud s jeho činností nesouhlasí

Tomáš Řehák (veřejná korporace - Městská knihovna v Praze)

- cesta do pekla je dlážděna dobrými úmysly...
 - je třeba rezignovat na to, že stát ví lépe, kdy a jak vstoupit do soukromé sféry
- Josef Štogr (NETT)
- ... diskuse by se měla týkat zásadních věcí
 - ... po třech minutách prezentace následuje šestnáct minut uvádění na pravou míru

Roberst Cholenský

- technická poznámka: charakter diskuse není diskuse o expertizách, ale vztah expertiz k návrhům
- není zde prostor pro diskusi na téma, jak byly expertizy vytvářeny, pro tuto diskusi není prostor v tomto fóru

...

Josef Štogr

- je třeba hledat společné prvky, které umožní se „vztáhnout k novele“
- seminář představuje snahu neziskového sektoru zapojit se k připomínkování zákona
- ... nejde o to, do jaké míry má stát do činnosti a struktury společnosti zasahovat
- nejdříve musí stát prokázat, ŽE JE NUTNÉ do práv, jež mu nejsou vlastní, zasáhnout ... potom teprve zdůvodňovat, řešit, JAK se zasáhne

Jiří Bárta (Nadace VIA)

- ... v ČR je bohatý spolkový život
- bude-li zákon preskriptivní, omezí spoustu ... existujících spolků
- zákon by měl říct, co stanovy mají upravovat..., ale má nás zákon chránit před sebou samými?

Luděk Šikola (Ekologický právní servis)

- je otázkou, jestli ještě pokračovat v původně navrženém plánu semináře...

...

Petr Pajas (ISEA)

- tato diskuse by měla mít formát všech se všemi

- v rozboru CVNS je cennou oblastí – problematika míry zásahu státu do soukromé sféry...

Lenka Deverová (ISEA)

- stanovy by měly z důvodu ochrany členů mít nezbytné náležitosti
- ve skutečnosti dochází k tomu, že jsou potlačována práva členů...

Monika Šatavová

- zakopaný pes role státu...
- každý vstupující člen si zkontroluje, zda budou stanovy spolku, do nějž vstupuje, zaručovat jeho práva – tak, že si toto posoudí dle stanov (jejich přečtením před vstupem do spolku), kontrola a úprava nad tento rámec je nadbytečná

Milan Štefanec

- ... jako by se zapomenulo na možnost, že i spolek, jehož členem chce člověk být, si tento může vybrat, popř. se nestát členem spolku žádného ...

Karel Eliáš

- ... předpokládám, že všichni zde přítomní mají dobré úmysly ...
- ostrý nesouhlas s názorem, že stát nemá právo nutit spolek mít platné stanovy
- ... je mým problémem, jestli do spolku vstoupím, nebo ne: ze stanov poznáme svá práva a povinnosti – ale co když se stanovy změní? ...

Tomáš Řehák

- ve spolicích rozhoduje většina, stanovy jsou tedy také smlouvou
- jestli rozhoduje jednatel nebo je nějaká jiná forma souhlasu, která je dodržována, pak není důvod pro stát, aby zasahoval ...

Josef Štogr

- zákon upravuje jedny z nejzákladnějších práv občana ...
- všechny tři expertizy se pokusily nastavit připravovanému zákonnému textu zrcadlo – synergie lze dosáhnout
- CVNS: funkcionalistické požadavky na úpravu této oblasti – smysl, definice, východiska jsou jasné
 - EPS: sleduje, jak tato úprava zasahuje do lidských práv
 - NETT: přirozeněprávní východiska, rozhraní, na kterém vznikají právnické osoby tohoto typu (maxima: zákon nesmí omezovat žádné potenciálně vznikající spolky) ...

Jiří Bárta

- nabídka jakékoli spolupráce prof. Eliášovi a jeho autor. týmu

Pajas, Petr Jan: Shrnutí diskuse o návrhu změn ve spolkové části občanského zákoníku dne 6. 5. 2005, jednání na AAVŠ v Praze dne 6.5.2005, na www.verejnaprospesnost.ecn.cz vystaveno 1. června 2005

... J. Štoger zopakoval a vysvětlil stanovisko expertízy NETT ... V této souvislosti upozornil i na to, že již ustanovení § 118, odst. 1, o ustavování právnických osob za účelem veřejným nebo soukromým je nevhodné, zejména v situaci, kdy OZ vůbec v okruhu obecné definice právnických osob (§§ 92 – 171) nezahrnuje veřejnoprávní korporace (kraje, obce, komory, atd.).

Telec, Ivo: z elektronické výměny korespondence mezi prof. Ivo Telcem (PFMU), P.J. Pajasem (ISEA), Robertem Cholenským (LLP), Jiřím Bártou a Hanou Pernicovou (Nadace VIA) červenec 2005

...ustanovení o veřejné prospěšnosti vložil kolega prof. Eliáš do pracovního návrhu OZ z tohoto důvodu:

- jedná se o věc statusovou, kterou všeobecně upravuje OZ. Status veřejné prospěšnosti má přinášet fiskální výhody spojené s finančními, resp. reportovacími apod. povinnostmi
- jedná se o připodobnění evropskému právnímu prostoru, v němž se status veřejné prospěšnosti v OZ používá (léta)
- výrazově jde o překlad běžných termínů a o projevení legislativního právního jazyka, jímž je OZ psán. (Proto není jazykově vhodné zavádět termíny jiné, které by nebyly souladné s celým textem.) Např. střet pojmosloví nebo názvosloví sociologického a právního je v tomto případě, kdy jde o zákon, řešen předností právního vyjádření v rámci referenčního rámce českého právního řádu.

K tomu se druží další faktor (všeobecně právně politický):

- bylo by to podnětem k projevení obecného zájmu na fiskální preferenci veřejně prospěšných osob.

Je samozřejmě možné celou věc z návrhu OZ vyřadit, pokud ovšem tak někdo rozhodne. Tím se nic samozřejmě nezkazí, protože vyjádření tohoto statusu v OZ není nutné, na rozdíl např. od statusu zletilosti apod. ...

Bárta, Jiří; Pernicová, Hana: z elektronické korespondence mezi prof. Ivo Telcem (PFMU), P.J. Pajasem (ISEA), Robertem Cholenským (LLP), Jiřím Bártou a Hanou Pernicovou (Nadace VIA), červenec 2005

...Abychom svůj postoj shrnuli: Lepší žádná úprava než taková, která může napáchat víc zla než užítku. Znovu tedy navrhuje využít možnosti, kterou zmiňuje ve svém e-mailu prof. Telec, a to veřejnou prospěšnost i odkaz na příslušný zákon z OZ zcela vypustit. A znovu upozorňujeme na skutečnost, že na schůzce dne 6.5. převládla shoda o tom, že současné pojetí statusu VP nemá v OZ co dělat.

Pajas, Petr Jan: z elektronické korespondence mezi prof. Ivo Telcem (PFMU), P.J. Pajasem (ISEA), Robertem Cholenským (LLP), Jiřím Bártoú a Hanou Pernicovou (Nadace VIA), červenec 2005

...děkuji prof. Telcovi za vysvětlení. Opravdu se nedomnívám, že bychom získali jakoukoli výhodu tím, že se vzdáme možnosti specifikovat podmínky pro zvláštní přístup k veřejným zdrojům tím, že poukážeme na nevhodnost termínu a zmiňování veřejné prospěšnosti v OZ. Nejspíš tím jenom vyvoláme stav vyhovující určité části politického spektra - tedy postupně vypuštění povinnosti státu dbát o rozvoj občanské společnosti. Zachování být jen určujícího ustanovení v § 121 je podle mne zárukou možnosti podílet se na formulaci zákona tuto péči specifikujícího. K tomuto cíli byl ostatně, pokud se nemýlím, směřován projekt ISEA....

Štoger, Josef: z korespondence pro LLP, červenec 2005

Pane Cholenský,

domnívám se, že některá ustanovení vašeho návrhu rozhodně nerepresentují dosaženou shodu, přeci jen znovu „zmizely“ některé návrhy CVNS a NETT. Zejména je to zjevné pokud se týče použití pojmu „veřejná prospěšnost“, kde byla ve hře buď alternativa (CVNS) zcela vypustit nebo alternativa (NETT) vytvořit prostor pro právnické osoby, jejichž jednání je ze strany státu preferováno tak, že to má dopad na jejich status... Pokud vím, ukotvení veřejné prospěšnosti v současně navržené podobě se nikdo z diskutujících nepokusil obhajovat (bylo konstatováno, že nemá ve statusové normě co dělat)... Kvalitnějšího textu se ale zcela jistě v nejbližších dnech nedočkáme, po roce víceméně obstrukčního jednání se vše nedá stihnout za pár dní.

Eliáš, Karel; Zuklínová Michaela (hlavní zpracovatelé): Návrh občanského zákoníku ve verzi, ve které v době zpracování sborníku visel na stránkách Ministerstva spravedlnosti České republiky k veřejnému připomínkování, str. 34-35, http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?o=23&k=381&j=33&d=40461,OZ_konsolidovaná_verze.pfd – staženo 07/2006 – tento dokument je příliš rozsáhlý, aby mohl být jako celek zařazen do přílohové části sborníku, zájemci si ho budou muset stáhnout z webu Ministerstva spravedlnosti ČR nebo z elektronické verze sborníku, která obsahuje všechny použité materiály, na adrese <http://nett.aid.cz/sbornikOZ>

§ 118

Účel právnických osob

(1) Právnickou osobu lze ustavit ve veřejném, nebo v soukromém zájmu. Tato její povaha se posuzuje podle její hlavní (statutární) činnosti.

(2) Zákon stanoví, ke kterým účelům lze založit právnickou osobu jen při splnění zvláštních podmínek.

...

§ 121

Veřejná prospěšnost

(1) Status veřejné prospěšnosti se přiznává právnické osobě, která

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

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

§ 122

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

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

(komentář autorů návrhu) k § 121 a 122:

Podle připomínky z pracovní komise Legislativní rady vlády pro právo občanské má zákoník upravit též status obecné prospěšnosti právnických osob. Taková úprava v kodexech není neobvyklá (viz např. § 21 BGB – rakouský OZ, pozn. NETT), a proto se navrhuje vtělit ji do navrhovaného zákoníku. Vzhledem k bipartici »veřejný - soukromý« osnova nemluví o obecné prospěšnosti, ale o prospěšnosti veřejné. Rousseovský akcent na obsah veřejné prospěšnosti se však míní zachovat (srov. termín »obecné blaho« použitý v navrhované úpravě).

Spolky jsou ve výsledném znění upraveny §§ 178 – 267, str. 43-56 návrhu, v částech, o kterých se vedla nejintenzivnější diskuse, jejíž témata jsme se alespoň zčásti pokusili otevřít v textu, viz ukázka níže - str. 30-31 (z obecných ustanovení o právnických osobách) a 43-45 návrhu (ze specifických ustanovení pro spolky); původní text jsme na rozdíl od dvou paragrafů o veřejné prospěšnosti nezařadili ani pro srovnání, je dlouhý a změny jsou zanedbatelné (z podstatnějších snad jen: podpisy zakladatelů na dohodě o stanovách už nemusí být notářsky ověřeny a příjemcem plnění z veřejného rozpočtu už nemusí být jen spolek, který zřídil kontrolní a revizní komisi...)

§ 96

Ustavení právnické osoby

Právnickou osobu lze ustavit právním jednáním zakladatelů, zákonem, anebo rozhodnutím orgánu veřejné moci.

§ 97

(1) Zakladatelské právní jednání určí alespoň název, sídlo právnické osoby, účel, k němuž se právnická osoba zakládá, jaký má právnická osoba statutární orgán a jak se vytváří, nestanoví-li to zákon přímo. Určí též, kdo jsou první členové jejího statutárního orgánu.

(2) Pro zakladatelské právní jednání se vyžaduje písemná forma.

(3) Neuvede-li se, na jaký čas se právnická osoba ustavuje, platí, že je ustavena na neurčitou dobu.

§ 98

(1) Více zakladatelů zakládá právnickou osobu přijetím stanov nebo jinou smlouvou. Přestane-li být některý se zakladatelů smluvní stranou, založení právnické osoby se nezrušuje, pokud zbývající zakladatelé počtem a vlastnostmi odpovídají zákonu.

(2) Zákon stanoví, ve kterých případech lze právnickou osobu založit i právním jednáním jedné osoby (zakladatelská listina).

§ 99

(1) Právnická osoba vzniká dnem, k němuž byla zapsána do veřejného rejstříku.

(2) Právnická osoba zřízená zákonem vzniká dnem jeho účinnosti, nestanoví-li zákon něco jiného.

§ 100

(1) Zákon stanoví, ve kterých dalších případech není k vzniku právnické osoby potřebný zápis do veřejného rejstříku. I taková právnická osoba podléhá evidenčnímu zápisu do veřejného rejstříku.

(2) Zvláštní zákon stanoví, ve kterých případech je k založení nebo ke vzniku právnické osoby potřebné státní přivolení.

...

z ustanovení specifických pro spolky... – pozn. NETT

(2) Stanovy obsahují alespoň

- a) název a sídlo spolku,
- b) jeho účel vymezením spolkové činnosti,
- c) povinnosti, které mají členové vůči spolku, popřípadě určení způsobu, jak jim budou takové povinnosti ukládány,
- d) ustanovení o orgánech spolku,
- e) způsob svolávání členské schůze,

- f) způsob, jak se ustavují i odvolávají z funkcí členové statutárního orgánu a jak spolek zastupují,
- g) způsob použití likvidačního zůstatku, nebo určení, jak se tento způsob stanoví, a
- h) případné vymezení vedlejší hospodářské činnosti.

§ 184

(1) Určí-li stanovy, že členství je různého druhu, vymezí zároveň práva a povinnosti, která se pojí s jednotlivými druhy členství.

(2) Stanovy mohou zřídit ve spolku další orgány, zejména rozhodčí komisi nebo zvláštní kontrolní orgán činný ve sboru nebo jednotlivcem.

(3) Stanovy mohou založit pobočný spolek jako organizační jednotku spolku, anebo určit, jakým způsobem se pobočný spolek zakládá a který orgán o založení pobočného spolku rozhoduje.

§ 185

(1) Stanovy lze přijmout i usnesením ustavující schůze jako orgánu tvořícího se spolku. Ustanovení o členské schůzi se použijí obdobně.

(2) Má-li se konat ustavující schůze, nejméně tři osoby jako přípravný výbor vypracují návrh stanov a svolají vhodným způsobem další zájemce o založení spolku k ustavující schůzi. Ze svolání ustavující schůze musí být patrný alespoň místo a čas jejího zahájení, skutečnost, že se na ní bude jednat o založení spolku včetně vymezení jeho spolkové činnosti a případných podmínek pro členství ve spolku, dále pak i údaj, kde a kdy je možné nahlédnout do návrhu stanov.

§ 186

Každý, kdo se dostaví na ustavující schůzi a splňuje podmínky pro členství ve spolku, se zapíše do listiny přítomných, podepíše se k údaji o svém jménu a bydlišti nebo sídlu. Správnost a úplnost listiny přítomných ověří osoba pověřená k tomu přípravným výborem. Platí, že osoby zapsané v listině přítomných podaly řádnou přihlášku do spolku.

§ 187

(1) Ustavující schůzi zahájí osoba pověřená k tomu přípravným výborem. Sdělí ustavující schůzi počet přítomných a seznámí ji s jednáními, která přípravný výbor v zájmu spolku již učinil. Dále navrhne ustavující schůzi pravidla pro její jednání a volbu předsedajícího i případných dalších činovníků.

(2) Ustavující schůze volí členy těch orgánů, které podle určení zákona a stanov zvolit má.

(3) Ustavující schůze přijímá usnesení prostou většinou hlasů přítomných v době hlasování.

(4) Kdo hlasoval proti přijetí návrhu stanov, může od přihlášky do spolku

odstoupit. O tom musí být učiněn záznam v listině přítomných opatřený podpisy odstoupjícího a toho, kdo záznam učinil.

§ 188

Dostaví-li se na ustavující schůzi jen členové přípravného výboru, nelze ji konat. Členové přípravného výboru však mohou uzavřít dohodu o stanovách podle § 183 odst. 1.

§ 189

(1) Zakládají-li stanovy různé druhy členství ve spolku různého druhu, vyžaduje se k usnesení podle odstavce 1, pokud mění práva nebo povinnosti členů s určitým druhem členství, i souhlas prosté většiny přítomných členů s tímto druhem členství.

(2) Zakládají-li stanovy různé druhy členství v pobočném spolku různého druhu, vyžaduje se, aby návrh změny stanov, pokud mění práva nebo povinnosti členů pobočného spolku s určitým druhem členství, schválila členská schůze pobočného spolku. Pro přijetí jejího usnesení platí odstavec 2 obdobně.

§ 190

Stanovy musí být uloženy v úplném znění v sídle spolku, případně též na dalším místě určeném stanovami, k volnému nahlédnutí veřejnosti v době určené stanovami, jinak každý pracovní den v obvyklých provozních hodinách. To neplatí, je-li spolek vzhledem ke svým členům uzavřený.

§ 191

(1) Spolek vzniká přijetím stanov.

(2) Spolek do šedesáti dnů po svém vzniku podá příslušnému orgánu veřejné moci ohlášku spolku do veřejného rejstříku. Ohlášku za spolek podává jeho statutární orgán.

(3) Členové přípravného výboru, a byl-li ustaven statutární orgán spolku, pak spolu s členy přípravného výboru i členové statutárního orgánu, ručí společně a nerozdílně za závazky spolku vzniklé do zápisu podle odstavce 2.

§ 192

Spolkový rejstřík

(1) Spolkový rejstřík je každému přístupný. Každý do něho může nahlížet a pořizovat si z něho opisy, kopie a výpisy. Příslušný orgán vydá na požádání žadateli opis nebo výpis ze zápisu ve spolkovém rejstříku nebo potvrzení o tom, že v tomto rejstříku zápis není.

(2) Skutečnosti zapsané ve spolkovém rejstříku jsou účinné vůči každému ode dne, kdy byl zápis proveden. Proti tomu, kdo jedná v důvěře v zápis ve spolkovém rejstříku, nemůže ten, jehož se zápis týká, namítat, že zápis neodpovídá skutečnosti.

§ 193

Sbírka listin

(1) Součástí spolkového rejstříku je sbírka listin obsahující

- a) stanovy spolku v platném úplném znění,
- b) podpisový vzor osob oprávněných spolek zastupovat jako člen orgánu upraveného zákonem, anebo jako vedoucí organizační složky podniku nebo prokurista podle zvláštního zákona, jakož i doklad o vzniku a zániku funkce těchto osob,
- c) rozhodnutí o zrušení spolku,
- d) rozhodnutí soudu o jmenování opatrovníka spolku,
- e) rozhodnutí soudu o prohlášení nebo povolení vyrovnání a rozhodnutí o ukončení konkursu nebo vyrovnání, jakož i rozhodnutí o jmenování konkursního nebo vyrovnacího správce a doklad o ukončení jejich funkce.

...

***Přecechtělová, Kristina, e-mailové vyjádření tiskového odboru
Ministerstva spravedlnosti ČR, srpen 2006***

K předložení návrhu je potřeba říci, že dle platného legislativního plánu prací vlády pro rok 2006 je předložení návrhu OZ stanoveno až na prosinec 2006 s tím, že předpokládaným termínem nabytí účinnosti je leden 2010. Dalo by se říci, že jej čeká ještě dlouhá legislativní cesta...

komentář NETT

Dalekáť cesta má, marné volání... ? To je tedy faktický – řekněme legislativně technický výsledek připomínkování částí návrhu rekodifikace občanského zákoníku ze strany zástupců neziskového sektoru. Jisté je, že nezmizel základní rozvrh, který zavádí ostré dělení na „veřejný“=sféra vlivu státu a „soukromý“= sféra privátní. A co je mezi tím? Veřejný prostor? Ne, nic. Čisto a prázdno.

Jisté také je, že výše popsany sled událostí zřetelně ukazuje, že se většina zúčastněných (a také jim to pozvolna dochází), až s přemírou důvěry pustila do něčeho, co prostě neziskový sektor zatím téměř neumí: odpovídajícím způsobem se účastnit legislativních procesů – a teď nemáme na mysli lobbování, to už aspoň někteří a aspoň občas dobře zvládnou (v poslední době např. v tématech domácí násilí, ale i v některých ekologických otázkách), nejde ani jen o finanční a časovou kapacitu, kterých se rozhodně nedostává – jde o schopnost podílet se na formulaci obecných východisek a základních zadání pro vznikající legislativu, o nacházení širší shody o nárocích, které mají vznikající zákony splňovat. A to nezbytně vyžaduje koncepční úvahu, pevně ukotvenou vizi a otevřenou diskusi – tři nehlubší nedostatky občanského sektoru a české společnosti vůbec.

Dále je jisté, že Nadace VIA, která do souvisejících procesů investovala už dost peněz, tuto kapitolu nepovažovala za uspokojivě uzavřenou a vyspala v létě 2005 další grantové kolo zaměřené na legislativní a fiskální prostředí pro NNO v České republice, včetně další podrobnější práce na rozboru návrhu rekodifikace OZ. Podpora byla tentokrát v přesnějším zadání nasměrována šířeji. Granty získala Liga lidských práv na „prosazení zájmů neziskových organizací do nového občanského zákoníku a veřejnou prospěšnost“ a na informování neziskového sektoru; Ekologický právní servis na zjednodušení úpravy spolkového práva – zejména kogentních ustanovení zasahujících do vnitřního života spolků; Česká rada dětí a mládeže na zapojení svých 98 organizací s více než 200 tisíci členy do připomínkování a lobbování s cílem dosáhnout takové úpravy, která neohrožuje, ale naopak umožňuje a ulehčuje spolkovou činnost; a NETT na analýzu a formulaci výchozích tezí, které by měly umožnit širší diskusi o základním zadání pro vznikající legislativní úpravy, týkající se občanského sektoru u nás (majetkové právnické osoby, právnické osoby vzniklé sdružením občanů, právnické osoby vzniklé aktem suveréna a další témata). Abychom tedy končili s výhledem nasměrovaným do budoucna, zařadili jsme na závěr ještě několik krátkých ukázek, které přímo navazují a dotvářejí tematiku ve sborníku pojednanou.

ČTYŘI MÍNUS, ZNOVU!

NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štogr):
Připomínky k částem návrhu rekodifikace občanského zákoníku ve verzi, ve které byl vyvěšen Ministerstvem spravedlnosti ČR k veřejnému připomínkování v průběhu r. 2005, str. 8-9, v rámci projektu Legislativa podpořeného Nadací VIA z programu CEE Trust - podpora příznivého legislativního a fiskálního prostředí pro NNO, zveřejněno v rámci výstupů z projektu na www.nett.aid.cz, listopad 2005

... 5. Detailní úpravy pro spolky

... část b) - nadbytečnost navržené úpravy

Podstatnou výhradu formulovala již diskuse v rámci přípravy návrhu na přelomu r. 2004 a 2005. Velká část navržené úpravy spolkového práva je nejen nadbytečná, ale především zcela nepatřičná. Je zde navrženo taxativně upravit věci, které ze své povahy jsou čistě vnitřní věci sdružení, zákon vytváří neúměrné množství detailních nástrojů k řízení spolků a do detailu předepisuje jejich vnitřní procesy atd. - a přitom zevšeobecňuje jeden z možných modelů subjektu vzniklého sdružováním občanů. V rámci připomínek zformulovaných v rámci uvedeného procesu byli autoři návrhu nuceni konstatovat, že úprava v daném rozsahu není nutná a dostatečně zdůvodněná, že ochrana práv člena sdružení proti sdružení jako právnické osobě není z povahy tohoto vztahu věcí úpravy spolků v rámci občanského zákona... Celé velké části jsou v návrhu zařazeny jen z jakési „nadměrné kreativity“ autorů, např. úprava ustanovení spolku (§§ 183 až 191) obsahuje duplicitní části týkající se úpravy platné pro „založení spolku“ a „ustavující schůzi“ a řadu dalších detailů, které jsou zcela nadbytečné... Text, tak jak byl předložen k veřejnému připomínkování, není v tomto smyslu v žádném ohledu obhajitelný a jeho přijetí by představovalo radikální zásah do současného stavu, faktickou kontrolu neziskových organizací vzniklých sdružováním ze strany státu a de facto ochromení některých jejich činností a reálné omezení jejich spektra. Domníváme se, že ve své povaze by šlo o významné omezení sdružovacího práva...

Česká rada dětí a mládeže: Zápis z 1. semináře ČRDM k novelizaci Občanského zákoníku, Praha, 20. dubna 2006

Náměty a návrhy účastníků

- do zákona je třeba zapracovat možnost zrušení organizačních jednotek („zřizovatel“ má právo rušit) podle pravidel stanovených sdružením
- jako užitečný nástroj pro transparentnost NNO hodnotí veřejný rejstřík, pokud bude funkční a flexibilní
- proces registrace na Ministerstvu vnitra ČR je nevyhovující a zásahy do stanov překračují správní funkci ministerstva
- prakticky jednodušší cesta pro úpravu těchto problémů je novelizace stávajícího zákona o sdružování

Společné stanovisko účastníků semináře

Současná právní úprava občanských sdružení a podmínek jejich běžného života není sice v některých oblastech dostatečná, ponechává však občanským sdružením důležitou míru volnosti v úpravě vnitřních vztahů.

Vzhledem k rozdílnosti občanských sdružení se domníváme, že by jakákoliv právní úprava měla respektovat druhovou bohatost jejich vnitřního uspořádání a činností, vyjádřenou ve stanovách jednotlivých občanských sdružení.

Vnímáme proto snahu upravit tuto problematiku v rámci rekodifikace občanského zákoníku a zakotvit tak některá potřebná pravidla jako jednu z možností změny současného stavu. Nicméně žádáme, aby byla formulována dispozitivně, nikoliv kogentně. V opačném případě by způsobila NNO významné existenční problémy.

Jako druhou možnost vidíme novelizaci stávajícího zákona o sdružování občanů v duchu výše naznačených principů, zejména nahrazení registračního principu principem evidenčním.

Na semináři byli přítomni zástupci těchto střešních organizací a sdružení:

Česká rada dětí a mládeže; Česká asociace streetwork; Národní rada zdravotně postižených; Spotřebitel.cz; Asociace nestátních neziskových organizací; Zelený kruh; Klub dobré zprávy; Mladí ochránci přírody ČSOP; Asociace malých debujárů; Česká tábornická unie; Junák - svaz skautů a skautek ČR; Mládež Českého červeného kříže; YMCA v ČR; Asociace turistických oddílů mládeže ČR; Duha; Pionýr; Středisko Radost; Liga lesní moudrosti; Royal Rangers; Projekt Odyssea; Program pro mládež Cena vévody z Edinburgu; Pohybové a rehabilitační středisko Dědina

**NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štogr):
Základní teze pro diskusi o právní úpravě sdružení - právnických osob
vzniklých sdružováním občanů, v rámci projektu Legislativa podpořeného
Nadací VIA z programu CEE Trust - podpora příznivého legislativního
a fiskálního prostředí pro NNO, zveřejněno v rámci výstupů z projektu na
www.nett.aid.cz, březen 2006**

Teze - část 1, statusová

I.

Pokud se skupina nejméně tří občanů shodne na tom, že pro naplňování jejich společného zájmu je vhodné vytvořit právnickou osobu (sdružení), má právo tak bez dalšího učinit.

II.

Založení právnické osoby skupinou fyzických osob je provedeno zakladatelským aktem, který má písemnou podobu.

III.

Pokud jde o vytvoření právnické osoby, jejímž cílem je politická činnost (politické strany nebo hnutí), naplňování náboženské svobody (církve nebo náboženské společnosti) nebo jejímž cílem je podnikání, pak se dále postupuje podle jiných tezí (zvláštních zákonů).

IV.

Ti, kteří se podílejí na provedení zakladatelského aktu, stávají se členy (zakládajícími členy) této právnické osoby (dále jen sdružení).

V.

Zakládající členové v zakladatelském aktu stanoví název a sídlo sdružení a vymezí jeho cíl. V zakladatelském aktu zároveň určí způsob, jak bude dané sdružení spravováno, určí názvy jeho orgánů, způsob jejich ustavování a jejich vzájemný vztah a určí, jak bude sdružení zastupováno navenek.

VI.

Pokud se zakládající členové rozhodnou, že nabídnou členství ve sdružení dalším osobám, mohou tak učinit a mohou v zakladatelském aktu stanovit podmínky pro přijetí dalších členů.

VII.

Zakladatelský akt je nově vzniklou právnickou osobou (sdružením) neprodleně nahlášen příslušnému registračnímu místu.

VIII.

Informace o názvu, sídlu, vymezení cíle a orgánech, které mají právo zastupovat sdružení navenek vč. personálního obsazení, jsou veřejné a sdružení je uveřejňuje způsobem obvyklým. V přiměřeném čase zveřejňuje sdružení též změny v těchto údajích.

IX.

V zakladatelském aktu mohou být upraveny též náležitosti související se zánikem sdružení. Pokud tomu tak není, postupuje se při zániku sdružení obdobně jako v případě jiných právnických osob.

X.

Členem sdružení mohou být právnické osoby, sdružení však vždy musí být založeno nejméně třemi fyzickými osobami.

XI.

Pokud klesne počet členů sdružení - fyzických osob pod tři, má sdružení povinnost uvést to neprodleně v informacích dle teze VIII. Sdružení, které nemá ani jediného člena - fyzickou osobu - zaniká.

Dílčí teze k tezi XI.

XI. a

Není-li zánik sdružení upraven ve vnitřních normách sdružení a není-li pro tuto příležitost sdružením určena osoba likvidátora, provádí likvidaci sdružení obec, ve které má sdružení sídlo.

XI. b

Nemělo-li sdružení žádné ekonomické aktivity, zaniká bez likvidace.

XII.

Sdružení se může deklarovat jako otevřeně veřejné kontrole. V takovém případě obvyklou formou (v obvyklé skladbě a podrobnosti) zveřejňuje základní údaje o své činnosti a hospodaření, zpravidla ve výroční zprávě.

XII.

Zákonem se stanoví limity pro počet zaměstnanců sdružení a celkový obrat hospodaření sdružení, při jejichž překročení musí sdružení splňovat všechny podmínky pro vedení účetnictví atd. stanovené pro právnické osoby. Sdružení, která nenaplní tyto stanovené limity, požívají úlevy v rozsahu, který je určen zákonem.

Komentář: Dnes to např. řeší zákon o účetnictví, příp. o DPH.

XIII.

Zákonem se stanoví soudní ochrana člena sdružení, pokud je v nějakém nesporném ohledu závislý na rozhodnutí sdružení.

Cholenský, Robert: Veřejná prospěšnost v návrhu nového občanského zákoníku – jakou podobu nesmí mít, 8. června 2006, vystaveno na <http://zpravodajstvi.ecn.cz>

Status veřejné prospěšnosti právnických osob existuje v řadě zemí Evropy, mezi jinými ve Velké Británii, v Polsku, Německu, Maďarsku, Bulharsku či Rumunsku. V České republice dosud žádná organizace takový status nemá a ani mít nemůže, neboť na toto téma ještě ani neskončila diskuse, natož aby byla přijata příslušná právní úprava.

...v České republice je třeba se nejprve ptát, čeho chceme zavedením statusu veřejné prospěšnosti dosáhnout, a teprve potom zahájit práci na jejích regulích. Ptát se musíme před tím, než začneme vytvářet konkrétní podmínky, jež by měly veřejně prospěšné osoby splňovat. Tento proces nelze obrátit.

... Bez znalosti možných dopadů (zvláště na NNO) se staví Liga lidských práv k zavádění statutu veřejné prospěšnosti do českého právního řádu odmítavě.

... Diskuse o otázce obecné prospěšnosti však začala v Česku již v roce 2004 v souvislosti s přípravou návrhu nového občanského zákoníku. Rodící se návrh OZ tak předbíhá žádoucí vývoj, když v ustanoveních § 121 a 122 stanovuje soubor podmínek pro získání statusu veřejné prospěšnosti. Proto je nutné v rámci OZ přijmout takové řešení, které nebude budoucí diskusi o podstatě konceptu veřejné prospěšnosti v ČR blokovat.

komentář NETT

Snad bylo řečeno to podstatné... Jak jsme předeslali v úvodním slově, nebylo pro nás vždy snadné podržet si neutralitu, protože NETT je jednou ze zúčastněných stran. Každopádně nás pohled zpět, reflexe a uspořádání událostí a okolností, ke kterým nás práce na sborníku přinutily, ukázaly mnohé souvislosti a přinesly nejedno ponaučení.

Když nikdo nic neudělá, nic se nestane. To nejlépe ukazuje účast a intervence Nadace VIA, které samy o sobě nejsou bez rozporů: Nadace Via zaplatila ze CEE Trustu zpracování věcného návrhu zákona o veřejné prospěšnosti (deklarovaný záměr projektu ISEA), proti kterému posléze její zástupci v diskusi argumentovali, ale ve stejné době nevytvořila odpovídající protiváhu, pouze se spolehla, že proběhne otevřená veřejná diskuse a věci se samy ukáží a pohnou správným směrem. Zdá se, že podcenila zadání, jehož naplňování pak mohla kontrolovat a vyžadovat, a že se příliš spolehla na „experty na právo“. Jenže se ukázalo, že ti žádný zájem na široké a otevřené diskusi nemají, protože jim to jen přiděluje práci. Teprve když si to Nadace VIA uvědomila, zadala ze stejných peněz výše zmíněné expertizu. Rozhodně však nezůstala stát nečinně stranou a jako jediná tak dostala hned několika rolím, které by od nadace podobného typu a zaměření mohl člověk očekávat. Otázka po tom, jak zadávat a hodnotit podobná grantová kola, však zůstává otevřená a bude zajímavé, zda se k ní někdo ze zástupců nadací postaví čelem. CEE Trust nicméně skončil a možná ještě podstatnější otázka zní: existuje pro české neziskové organizace zdroj, který by do budoucna mohl podobnou roli sehrát – nebo budou podobné záležitosti napříště procházet bez povšimnutí a v lepším případě z programů EU získáme prostředky na to, abychom se pak mohli scházet a divit se?

I když byly na dotčené téma vypsány a rozděleny grantové peníze, byl zájem o diskusi minimální. Všem, kdo se do ní nějak zapojili, jsme v této publikaci dali hlas. Nikdo jiný se diskuse nezúčastnil. Tedy přestože diskuse občas působí poněkud ploše, jako by si pár lidí dokola mlelo tu svou, není to proto, že bychom některé hlasy záměrně vynechali, ale proto, že tomu tak skutečně bylo. Otázku položenou v předcházejícím odstavci proto nelze omezit jen na peníze. Musíme se ptát, kdo se může stát hlasem, který v podobné situaci zazní? Je v našem prostředí vůbec někdo takový – člověk, lidé, organizace? A pokud ne, co s tím uděláme? A chceme s tím vůbec něco dělat?

Přes to, co jsme právě napsali, není pochyb o tom, že neziskové organizace zaujaly alespoň v něčem aktivnější přístup než zbytek veřejnosti. Ukázaly, že přece jen dokáží být místem, kde se podobná diskuse vůbec může začít, otevřít, kde se dá začít mluvit o tom, jaké bude mít navrhovaná legislativa dopady do života lidí – a jak je ze sborníku patrné, často přitom může jít o závažné změny, které výrazně ovlivní společenské klima. Aby tedy bylo jasno: o rekonstrukci OZ se nikdo jiný nebavil. Proběhlo několik „odborných“ seminářů na právnických fakultách, při kterých se v zásadě neodehrálo nic jiného, než že profesori navrh prezentovali studentům – ven se rozhodně nic nedostalo. Nicméně když se

zeptáte na tiskovém odboru Ministerstva spravedlnosti, proč se o rekonstrukci OZ nevedla širší diskuse, odpoví vám, že se vedla, že probíhaly semináře na právnických fakultách. A co jinde – v médiích, na veřejnosti, ve státní správě, ve firmách, v politice, v samosprávě? Neproniknutelné ticho!

Dále je podstatné si říci, že existuje víc obecných přístupů k pojetí práva, jeho smyslu a výkladu. Při tvorbě legislativy nejde jen o hledání „optimálního“ technického řešení (jak se nakonec píše i ve věcném záměru rekonstrukce), ale o volbu jednoho z obecných přístupů a také o způsob myšlení, ze kterého následné technické řešení (paragrafové znění zákona) vyplývá. Dílčí diskuse o jednotlivých paragrafech jen zastírají, že tato skutečnost není reflektována a že není chápána a vykládána v širším kontextu. V jednotlivých tématech, která se týkají konkrétních řešení, nelze nacházet shodu, jen dostatečně výhodný kompromis – je možné obchodovat. Shodu a její hranice je nutné hledat ve východiscích, v základních tezích. Optimální řešení není, existuje jen řešení přiměřené pro zvolený přístup, který, najde-li výraz, formuje z konkrétních dopadů zcela konkrétní obraz.

Nehoňme se za každým zajícem, když jsme na stopě medvěda. Nenechme se vtahovat jako stafáž do „připomínkování“ zákonů na oko, kdy připomínkování neznamena otevřenou diskusi, ale předem uzavřenou hru, která má jen doložit, že byl dodržen formálně správný postup a veřejnost se mohla zúčastnit připomínkování. Většina velkých organizací jistě zná případy, kdy se na ně obrátí ministerstva s žádostí o připomínkování návrhu nového zákona – do zítřejšího poledne. Není to snadná volba. Snažme se vstupovat do legislativních procesů včas, nejlépe už při tvorbě věcných záměrů zákonů. A vstupujme do nich uváženě a promyšleně.

Úředník, akademik, praktik, vědec, aktivista i lobbista – pro všechny stejně platí v diskusi výše zmíněné: cesta do pekla bývá dlážděna dobrými úmysly. A běda, když někde ještě navíc dobré úmysly chybí a místo nich nastoupí odevzdaný výkon „práce“, myšlenkový schematismus a formalismus, přehnaná ambicióznost, manipulace, nezáměr, ješitnost, malichernost, hájení osobních nebo dílčích zájmů ... to je pak teprve mela!

Nedokážeme vnímat svou svobodu. Těžko se nám o ní něco říká, a tak často ani nerozpoznáme nebo hůř nevšimneme si, že kousek zmizel, že nám kus někdo vzal. Lehkost, s jakou autoři myšlenek i návrhů paragrafů směřujících k omezení našich základních občanských práv získávají podporu pro své „soubory zásadních připomínek“, připomíná volání psí smečky na člověka: „Nasad' nám náhubky, protože jsou mezi námi někteří zlí, kteří koušou.“ Jistě, pak nikdo nikoho nepokouše – ale ani se nenažere.

Společenské klima se proměňuje. Současné „upevňování svobody a demokracie“ se v připravované a navrhované legislativě projevují posílením role státu a úřadů veřejné správy, zplošťováním, potlačováním rozmanitosti a mnohotvárnosti. Dělá se pořádek: ve jménu trhu, ve jménu sociální soudržnosti, ve jménu zpřehledňování, ve jménu rovných příležitostí, ve jménu boje proti terorismu, ve jménu profesionality, ve jménu standardů kvality... někdo na sebe bere odpovědnost za rozhodování o věcech, které se týkají našeho života a světa.

Různorodý a rozmanitý občanský sektor může být... by měl být na takové posuny citlivý. Pokud se o nich nenaučíme smysluplně a srozumitelně mluvit my, nikdo o nich mluvit nebude.

V úvodní písni z alba Sloboda slovenské kapely Živé kvety se zpívá:

„Politik nám vraví, že každá minca má dve strany.

Na niečo ste zabudli, nie všetko je minca, páni.“

Pojďme na to nezapomínať.

PŘÍLOHY

SEZNAM TEXTŮ CITOVANÝCH VE SBORNÍKU V POŘADÍ, JAK SE OBJEVUJÍ NA SCÉNĚ

Eliáš, Karel; Zuklínová Michaela (hlavní zpracovatelé): Návrh občanského zákoníku, Důvodová zpráva, konsolidovaná verze, Ministerstvo spravedlnosti České republiky, <http://portal.justice.cz/ms>, vystaveno květen 2005

Věcný záměr občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) předložený Ministerstvem spravedlnosti České republiky a schválený Usnesením vlády ČR 18. dubna 2001

Pajas, Petr Jan: K problematice veřejné prospěšnosti, studie zpracovaná pro Radu vlády pro nevládní neziskové organizace, První poradenská o.p.s. a Centrum pro demokracii a svobodné podnikání, Praha, červen 1999, upraveno červen 2004, změny nevyznačeny, na www.verejnaprospesnost.ecn.cz vystaveno únor 2005

Pajas, Petr Jan: Právní a finanční hlediska veřejně prospěšných činností v kontextu občanského práva ČR jako členského státu Evropské unie, výběr z projektu podpořeného Nadací VIA, webová stránka ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, srpen 2004

Deverová, Lenka; Pajas, Petr Jan: Úvodní slovo (říjen 2004) k Modelovému zákonu o veřejné prospěšnosti, ICNL, 2001, přeložil Petr Pajas

Spolek Oborové Konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK): shrnutí diskuse z ledna 2004, www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

Štoger, Josef: Proč se nevzdát obecné prospěšnosti, Čas – nezávislé noviny, květen 2004

Štoger, Josef: A co okrašlovací spolky? (tiskem s drobnými úpravami: Utáhnou nás na vařené nudli, Občanské noviny, 17. května 2004)

Štoger, Josef: Bez vrchnosti to zase nepůjde, Konec konců, červen 2004

AMA: z diskuse na webové stránce AMA, www.amanno.org, září 2004

Spolek Oborové Konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK): shrnutí diskuse – listopad 2004, www.verejnaprospesnost.ecn.cz, únor 2005

Černá, Milena: Co nás pálí – k návrhu novely občanského zákoníku, Konec konců, www.verejnaprospesnost.ecn.cz vystaveno únor 2005

Štoger, Josef: Základní teze k veřejné prospěšnosti, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, listopad 2004

Ronovská, Kateřina: Veřejná prospěšnost ve Švýcarsku, Nizozemí a Rakousku, na www.verejnaprospesnost.ecn.cz vystaveno únor 2005

Cholenský, Robert: Veřejná prospěšnost vs. vzájemná prospěšnost, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, září 2004

Bárta, Jiří: mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, říjen 2004

Cholenský, Robert; Škop, Martin: mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, říjen 2004

Frycová, Michaela: mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, listopad 2004, následně příspěvek do diskuse na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005

Deverová, Lenka; Pajas, Petr Jan: K problematice Zákona o veřejné prospěšnosti - podklady pro první seminář 14.12.2004, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, prosinec 2004, následně příspěvek do diskuse na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno, únor 2005

Liga lidských práv: Návrh témat strukturované diskuse, dokument připravený jako podklad a struktura pro pracovní setkání 14.12. 2004

Pajas, Petr Jan: Zápis z diskuse na semináři 14.12. 2004, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, prosinec 2004, následně příspěvek do diskuse na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno, únor 2005

Bárta, Jiří: Jde o hodně – návrh občanského zákoníku, Konec konců, Praha, 26. října 2004

Cholenský, Robert; Škop, Martin: Problematika spolkového práva v návrhu nového občanského zákoníku, *Via Iuris*, II/2005

Bárta, Jiří: z dopisu do mailing listu obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, březen 2005

Pospíšil, Miroslav a col.: Expertiza k problematice úpravy právnických osob v návrhu občanského zákoníku a k tématu veřejné/obecné prospěšnosti, CVNS – Centrum výzkumu neziskového sektoru, TRIALOG, Brno, 2005, 19 stran

Šikola, Luděk: Připomínky občanského sdružení Ekologický právní servis k návrhu nového občanského zákoníku a problematice veřejné prospěšnosti, *Ekologický právní servis*, 2005, 16 stran

NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štogr): Expertiza - Posouzení současného stavu příprav rekodifikace Občanského zákoníku se zřetelem k problematice neziskových organizací, popis variantních přístupů a možných strategií a dalších kroků, týkajících se přípravy legislativy, upravující vztah státu a neziskových organizací, vč. odpovědí na konkrétní otázky zadavatele a komentářů k významným existujícím dokumentům, Praha, leden 2005, 34 stran

Poznámky ze semináře pro NNO k problematice návrhu nového občanského zákoníku, zaznamenala Liga lidských práv, Právnická fakulta Masarykovy University Brno, březen 2005

Pajas, Petr Jan: Shrnutí diskuse o návrhu změn ve spolkové části občanského zákoníku dne 6. 5. 2005, jednání na AAVŠ v Praze dne 6.5.2005, na www.verejnaprosnesnost.ecn.cz vystaveno 1.června 2005

Telec, Ivo: z elektronické výměny korespondence mezi prof. Ivo Telcem (PFMU), P.J. Pajasem (ISEA), Robertem Cholenským (LLP), Jiřím Bártou a Hanou Pernicovou (Nadace VIA), červenec 2005

Bárta, Jiří; Pernicová, Hana: z elektronické korespondence mezi prof. Ivo Telcem (PFMU), P.J. Pajasem (ISEA), Robertem Cholenským (LLP), Jiřím Bártou a Hanou Pernicovou (Nadace VIA), červenec 2005

Pajas, Petr Jan: z elektronické korespondence mezi prof. Ivo Telcem (PFMU), P.J. Pajasem (ISEA), Robertem Cholenským (LLP), Jiřím Bártou a Hanou Pernicovou (Nadace VIA), červenec 2005

Štogr, Josef: z korespondence pro LLP, červenec 2005

Eliáš, Karel; Zuklínová Michaela (hlavní zpracovatelé): Návrh občanského zákoníku ve verzi, ve které v době zpracování sborníku visel na stránkách Ministerstva spravedlnosti České republiky k veřejnému připomínkování, <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?o=23&k=381&j=33&d=40461>, OZ_konsolidovaná_verze.pfd – staženo 07/2006

Přecechtělová, Kristina: e-mailové vyjádření tiskového odboru Ministerstva spravedlnosti ČR, srpen 2006

NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štogr): Připomínky k částem návrhu rekodifikace občanského zákoníku ve verzi, ve které byl vyvěšen Ministerstvem spravedlnosti ČR k veřejnému připomínkování v průběhu r. 2005, str. 8-9, v rámci projektu Legislativa podpořeného Nadací VIA, zveřejněno v rámci výstupů z projektu na www.nett.aid.cz, listopad 2005

Česká rada dětí a mládeže: Zápis z 1. semináře ČRD M k novelizaci Občanského zákoníku, Praha, 20. dubna 2006

NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štogr): Základní teze pro diskusi o právní úpravě sdružení - právnických osob vzniklých sdružováním občanů, v rámci projektu Legislativa podpořeného Nadací VIA z programu CEE Trust - podpora příznivého legislativního a fiskálního prostředí pro NNO, zveřejněno v rámci výstupů z projektu na www.nett.aid.cz, březen 2006

Cholenský, Robert: Veřejná prospěšnost v návrhu nového občanského zákoníku – jakou podobu nesmí mít, 8. června 2006, vystaveno na <http://zpravodajstvi.ecn.cz>

PŘÍLOHY

SEZNAM TEXTŮ PŘÍLOHOVÉ ČÁSTI TIŠTĚNÉ VERZE SBORNÍKU

Nebylo možné, aby se nám použité dokumenty vešly všechny. Museli jsme být velmi selektivní a nezařadit spoustu textů, které považujeme za významné a zajímavé. Nicméně jsme se snažili vybrat škálu těch nejzajímavějších od různých autorů, které přitom nebyly příliš rozsáhlé. Celý sborník včetně všech citovaných textů, materiálů a dokumentů najdete ke stažení v elektronické verzi sborníku na adrese <http://nett.aid.cz/sbornikOZ>

- str. 51 Bárta, Jiří: Jde o hodně – návrh občanského zákoníku, Konec konců, Praha, 26. října 2004
- str. 53 Černá, Milena: Co nás pálí – k návrhu novely občanského zákoníku, Konec konců, www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005
- str. 53 Česká rada dětí a mládeže: Zápís z 1. semináře ČRDM k novelizaci Občanského zákoníku, Praha, 20. dubna 2006
- str. 57 ICNL: Modelová ustanovení zákona o veřejné prospěšnosti, přeložil Petr Pajas
- str. 68 Cholenský, Robert; Škop, Martin: Problematika spolkového práva v návrhu nového občanského zákoníku, Via Iuris, II/2005
- str. 73 NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štogr): Připomínky k částem návrhu rekodifikace občanského zákoníku ve verzi, ve které byl vyvěšen Ministerstvem spravedlnosti ČR k veřejnému připomínkování v průběhu r. 2005, str. 8-9, v rámci projektu Legislativa podpořeného Nadací VIA, zveřejněno v rámci výstupů z projektu na www.nett.aid.cz, listopad 2005
- str. 85 Pajas, Petr Jan: K problematice veřejné prospěšnosti, studie zpracovaná pro Radu vlády pro nevládní neziskové organizace, První poradenská o.p.s. a Centrum pro demokracii a svobodné podnikání, Praha, červen 1999, upraveno červen 2004, změny nevyznačeny, na www.verejnaprospesnost.ecn.cz, vystaveno únor 2005
- str. 100 Pospíšil, Miroslav a col.: Expertiza k problematice úpravy právnických osob v návrhu občanského zákoníku a k tématu veřejné/obecné prospěšnosti, CVNS – Centrum výzkumu neziskového sektoru, TRIALOG, Brno, 2005, 19 stran
- str. 115 Ronovská, Kateřina: Veřejná prospěšnost ve Švýcarsku, Nizozemí a Rakousku, na www.verejnaprospesnost.ecn.cz vystaveno únor 2005
- str. 118 Štogr, Josef: A co okrašlovací spolky? (tiskem s drobnými úpravami: Utáhnou nás na vařené nudli, Občanské noviny, 17. května 2004)
- str. 122 Štogr, Josef: Základní teze k veřejné prospěšnosti, mailing list obcansky-zakonik-l@list.ecn.cz, listopad 2004

TEXTY PŘÍLOH

Bárta, Jiří:

Jde o hodně – návrh občanského zákoníku

Pracovní skupina zřízená Ministerstvem spravedlnosti připravuje již od loňského roku návrh nového občanského zákoníku a jde o hodně. Nejen proto, že se díky Dílu tři zákoníku zcela zásadně promění právní prostředí pro činnost právnických osob - občanských sdružení, spolků, nadací a jiných neziskových organizací. Ale především proto, že nám diskuse kolem připravovaného návrhu základní normy soukromého práva a následně i jeho výsledná podoba napoví mnohé o tom, jak se bude žít v této zemi.

Nejde o nic menšího než o to, zda se v občanském zákoníku a jeho části upravující činnost korporací (spolků) a fundací (nadací):

- prosadí přístup, který vytvoří dobré podmínky pro svobodný život ve svobodné společnosti a doširoka otevře prostor pro soukromé iniciativy a odpovědné jednání aktivních lidí;

- anebo zda se prosadí státně regulativní přístup, který soukromoprávní neziskové subjekty podrobí jednak nejružnějším formám státního dozoru a kontroly a jednak bude ztěžovat jejich existenci zbytečně podrobnou úpravou podmínek, za kterých mohou vykonávat svou činnost.

Záměr autorského týmu

Sami autoři podílející se na návrhu občanského zákoníku uvádějí na www.juristic.cz, že připravovaná úplná rekodifikace základní normy soukromého práva je vedena snahou:

- "zcela se zbavit socialistického totalitního myšlenkového základu, na kterém byl vystaven občanský zákoník v šedesátých letech";

- "zbavit sféru soukromoprávních vztahů totalitizujících trendů právního myšlení a zamezit nadměrným veřejnoprávním zásahům do privátních vztahů";

- "odstranit tendenci k velmi podrobné úpravě všech právních vztahů, včetně detailního stanovování práv a povinností pro jednání člověka v jeho privátní sféře".

Velmi poučné je z tohoto pohledu porovnání preambule občanského zákoníku ze šedesátých let s dnešním návrhem. Socialistická preambule stavěla do popředí pokrok definovaný totalitní komunistickou ideologií a směřovala "k upevnění socialistických ekonomických a jiných společenských vztahů a k překonávání přežitků ve vědomí lidí .. a k vytvoření předpokladů pro přeměnu socialistických vztahů ve vztahy komunistické". Oč lépe se nám bude dýchat s vědomím, že: "Soukromé právo chrání osobnost a svobodu člověka i jeho přirozené právo brát se o vlastní štěstí a štěstí jeho rodiny nebo lidí jemu blízkých takovým způsobem, jenž nepůsobí bezdůvodně újmu druhým."

Co máme chtít od návrhu občanského zákoníku?

Než si odpovíme, pojďme se krátce podívat před rok 1989. Na vlastní kůži jsme poznali, že totalitní moc se snaží soustavně eliminovat každé svobodné jednání, jenž není v souladu s jednotně stanovenou a prosazovanou doktrínou. A to jednání, které není zcela eliminováno, je alespoň důsledně sešněrováno a kontrolováno, zda se neodchyluje od centrálně stanovených cílů.

Ostatně trefně tuto skutečnost popisuje John W. Gardner ve své knize *Building Community* (česky *Budování komunity*, Nadace VIA, 1999): „Sociologové zdůrazňují, že uchvátí-li diktátor moc, jeho prvním činem je rozvrat soukromých občanských vztahů. Zůstane pouze stát a masa snadno ovladatelných jednotlivců. Tito teoretikové rovněž tvrdí, že zdravá, svobodná společnost je postavena především na loajálních vztazích k rodině, škole, církvi, spolkům, sdružením, obci a komunitě. V takové atmosféře loajality se pak jen těžko prosadí totalita.“

Co bychom tedy především měli chtít od návrhu nového občanského zákoníku,

který se „chce zbavit socialistického a totalitního myšlenkového základu“? Aby respektoval skutečnost, že zdraví svobodné společnosti závisí mj. na ochotě lidí vystoupit ze svého soukromí a podílet se aktivně na obecním a veřejném životě - třeba tím, že několik sousedů založí spolek a obnoví kapličku na návsi, nebo tím, že si lidé se zrakovým postižením založí podpůrnou organizaci ve městě, kde žijí, či že se dá dohromady skupina lidí, založí think-tank a začne se veřejně vyjadřovat k nejrůznějším společenským tématům, atp.

Zároveň bychom měli trvat na tom, aby návrh občanského zákoníku upravoval skutečnosti vztahující se k ustavení, vzniku, registraci, chodu, či zrušení a zániku právnických osob přiměřeně tomu, že se jedná o soukromé a tedy na státu a veřejné moci nezávislé subjekty, jejichž existence a činnost je v samé podstatě výsledkem soukromého rozhodování a jednání lidí, kteří dobrovolně a svobodně vstupují do vzájemných vztahů – ať už sledují dosažení cílů privátně prospěšných či veřejně prospěšných.

Na co si tedy musíme v návrhu občanského zákoníku dát pozor? Na to, aby vznik právnické osoby byl co možná nejjednodušší, aby činnost a chod spolků a nadací nebyl dozorován státním aparátem, aby jejich činnost nebyla svazována nesmyslně detailními úpravami jejich vnitřních záležitostí, neboť ty mají být upraveny v jejich kompetenci – a to sice statuty, vnitřními pravidly, jednacími řády apod. –, aby nebyly vytvářeny faktické překážky jejich ustavení, vzniku a činnosti.

Veřejná prospěšnost v návrhu občanského zákoníku

A ještě jedna poznámka nakonec. Paragraf 104 návrhu občanského zákoníku se pokouší o úpravu statutu veřejné prospěšnosti. Domnívám se, že navrhovaná úprava je jednak nadbytečná a jednak špatná.

Proč je úprava nadbytečná? Občanský zákoník z principu nemá být a fakticky ani nemůže být tou normou, která se bude pouštět na půdu „financování a přiznávání výhod“ některým právnickým osobám. Občanský zákoník má v tomto ohledu zůstat u samého jádra věci – má nastavit jednoduché a zbytečně neza-

těžující podmínky pro sdružování lidí a dát tak zelenou svobodnému životu ve svobodné společnosti. Kromě toho navrhovaný paragraf v principu nic nemění na dnešním stavu, kdy jsou faktické výhody, zejména daňového charakteru, přiznávány neziskovým organizacím a jejich dárcům na základě ustanovení daňových zákonů. Otázkou tedy zůstává, proč se takový paragraf v návrhu vůbec objevuje.

Proč je úprava špatná? Protože nic pozitivního nepřináší, fakticky zhoršuje dnešní stav a je potenciálně ohrožující pro mnohé neziskové organizace a jejich činnosti. Pokud by se znění současného návrhu prosadilo do praxe, pak by to znamenalo, že:

- přístup k daňovým a jiným zvýhodněním by zůstal zachován pro všechny organizace, které prokazatelně poskytují služby či poskytují podporu (např. sociální služby, humanitární a nadační činnost);
- o přístup k daňovým a jiným zvýhodněním by pravděpodobně přišly všechny organizace, jejichž činnost je postavena na jiném principu, než je poskytování služeb – mimo by tedy zůstaly všechny organizace advokačního typu (např. environmentální organizace) a dále všechny organizace dosahující svých obecně prospěšných cílů jinak než prostřednictvím služeb (např. činnosti a organizace vzdělávací, výchovné, volnočasové, podpůrné, kulturní, komunitní, aj.) a dále takové organizace, které „jen“ sdružují členy, aby se např. veřejně vyjadřovali k určitým tématům (např. think-tanky);

• podobné omezující podmínky se dříve či později mohou promítnout i do grantové praxe ministerstev a samospráv a celá škála neziskových organizací či činností se tak může ocitnout mimo jejich grantové politiky.

Proto se domnívám, že by bylo lépe, kdyby byl paragraf 104 v současném znění z návrhu občanského zákoníku zcela vypuštěn.

Černá, Milena:

Co nás pálí – k návrhu novely občanského zákoníku

Z návrhu novely nevyplývá zcela jasně, zda z formulace občanského zákoníku vyplyne, na které organizace se vztahuje statut veřejné prospěšnosti, anebo zda zákoník stanoví veřejnou prospěšnost rámcově a teprve podle dalšího zákona bude statut veřejné prospěšnosti dané společnosti přidělen. Jedná se o §§ 104 a 104a, z nichž první stanoví přijatelné a jasné podmínky veřejné prospěšnosti, zatímco druhý předpokládá jiný zákon, který rozhodne v konkrétním případě. Skupina právníků vedená Ing. Petrem Pa-jasem doporučuje připravovat a prosazovat samostatný zákon o veřejné prospěšnosti. Možná, že v zájmu jednoduššího zákonodárství České republiky by postučila vazba daňových a jiných zákonů na § 104 občanského zákoníku. Téma veřejné prospěšnosti je v naší vládě nemilované a po strastech s přijímáním zákonů, které zavádějí nové pojmy a souvislosti, se zdá být přijetí takového zákona za horizontem jedné generace. To zase na dlouhá léta odsune řešení přístupu nestátních neziskových organizací k veřejným financím.

Z pohledu neziskových organizací je samozřejmě nešťastné rušení zavedených právních forem občanských sdružení a obecně prospěšných společností. Zatímco u prvních jde jen o záležitost formální, u druhých jde zejména o to, že tvoří prazáklad sociální ekonomiky při poskytování služeb ve veřejném zájmu a nedostanou-li se v novelizované podobě do legislativní normy, bude cesta k tomuto evropskému modelu zase na dlouho uzavřená. Sociální ekonomika se z dnešního pohledu jeví jako perspektivní například pro sociální služby poskytované ve veřejném zájmu nejen obecně prospěšnými společnostmi, ale i církevními právníckými osobami a občanskými sdruženími.

Neziskovky jsou ve střehu i nad § 115, který hovoří o zrušení právnické osoby, vyvíjí-li nezákonnou činnost. Tato formulace je jasná. Nejasné je pokračování téhož paragrafu, který, jakoby na potvrzení této formulace, ale zcela nelogicky konstatuje, že soud zruší právnickou osobu, vyvíjí-li činnost odporující veřejnému pořádku. Co to znamená? Že

členové právnické osoby tančí na náměstí? Že ruší noční klid? Tato příčina ke zrušení právnické osoby je nad zákon, je vágní a ve svém důsledku ztěžuje souzení. Právnická osoba tak může být zrušena z rozhodnutí nezávislého soudu i tehdy, nekoná-li protizákonně. Je pravděpodobné, že je tento paragraf namířen proti právu shromažďovacímu, zaručenému ústavou. Tady se skrývá čertovo kopytko ... a nás to pálí.

Česká rada dětí a mládeže: Zápis z 1. semináře ČRD M k novelizaci Občanského zákoníku

Palác YMCA, Praha, 20.4.2006

Tým organizátorů za ČRD M: Pavel Trantina, Bořek Slunéčko, Aleš Sedláček, Michaela Přílepková

Lektoři: Josef Štoger (NETT), Robert Cholenský (Liga lidských práv)

Stručná historie zákona (R. Cholenský)

Práci na zákoně lze označit jako velmi rozvleklou a garant - ministerstvo spravedlnosti pracuje dost liknavě. Liga lidských práv se angažuje v připomínkování od roku 2004 se zaměřením na ochranu sdružovací svobody.

Současný návrh je od roku 1989 čtvrtým pokusem o úpravu této oblasti.

Základní myšlenky tzv. zákona o spolcích z roku 2000 byly:

- registrační princip
- zprůhlednění činnosti NNO: zveřejnění rejstříků
- ochrana třetích osob (ručení – odpovědnost za závazky)

Současný návrh části OZ, která se týká sdružování, vychází ze zákona o sdružování, ale ruší registrační princip (povinnost registrace na ministerstvu vnitra) a nahrazuje ji povinností ohlášení údajů veřejnému rejstříku. Problematice NNO (v terminologii zákona tzv. spolky) se věnuje cca 200 paragrafů Občanského zákoníku. Záměr legislativní komise při ministerstvu spravedlnosti je ošetřit ochranu třetích osob – ručení.

Návrh obsahuje mnohé restriktce, která jsou pro některé NNO zničující. Příprava nového občanského zákoníku je dlouhodobý proces, do kterého se mohou zapojit všichni zástupci NNO (buď sami nebo prostřednictvím svých zastřešujících organizací).

Termíny pro legislativní proces, které odhaduje ministerstvo spravedlnosti:

- do června 2006 do legislativní rady vlády
- pak do 30.6. zahájení připomínkového řízení
- do konce roku 2006 skončení připomínkového řízení (ve skutečnosti je reálná polovina roku 2007)

Nová verze návrhu občanského zákoníku má být uveřejněna Ministerstvem spravedlnosti 20.5.2006.

Aktivity Ligy lidských práv k novelizaci občanského zákoníku (R. Cholenský)

Legislativní aktivity Ligy na ochranu sdružovací svobody v návrhu občanského zákoníku od roku 2004 podporuje Nadace VIA. V letech 2004 až 2005 s podporou grantu Nadace Via proběhnul informační projekt o rekodifikaci občanského zákoníku. Pro veřejnost byly spuštěny www stránky se zaměřením na „spolkové“ právo a problematiku veřejné prospěšnosti. Byl vytvořen mailinglist, který informuje přihlášené o změnách v legislativním procesu. Proběhlo 6 seminářů s celkem 150 účastníky. Připomínky vypracované Ligou na základě podnětů od NNO byly v drtivé většině do návrhu zapracovány prof. Eliášem. Tyto změny se však ještě neprojeví v konsolidované verzi návrhu OZ z června 2005. Pokračuje spolupráce s komisí v čele s profesorem Eliášem.

V současné době se Liga lidských práv zaměřila na prosazování a zpracování připomínek.

Pokračovatelem diskuse mezi NNO je Česká rada dětí a mládeže, která opět s podporou Nadace VIA pořádá tři semináře, z nichž tento je prvním. Další bude probíhat na podzim 2006 a poslední na jaře v roce 2007. Průběh by měl korespondovat s legislativním procesem.

Poslední seminář plánuje ČRDMD uskutečnit přímo v Poslanecké sněmovně a pozvat na ni poslance a poslankyně předtím, než se bude o zákoníku hlasovat.

Představení Ligy lidských práv (R. Cholenský)

Liga vznikla v roce 2002. Je nestátní neziskovou organizací právníků, psychologů, sociálních pracovníků a sociologů. Věnuje se systémové ochraně lidských práv cestou práva. Základní oblasti zahrnují sdružovací svobodu, policejní násilí, diskriminaci (především Romů), práva pacientů, práva dětí a týraných žen.

Stanovisko „think tanku“ NETT (J. Štoger)

NETT se zabývá zákoníkem jako celkem od roku 2004, analýza textu je z léta 2004. Rekodifikace zákoníku znamená radikální zásah do současného stavu. Představuje rozsáhlý zásah do úpravy právnických osob. Je třeba se podívat na obecnější souvislosti a přístupy. Např. tím, že návrh zužuje tzv. NNO na „spolky“, jim vymezuje podstatně menší roli v občanské společnosti a dělá z nich dovnitř zaměřené zájmové skupiny. V platné právní úpravě naproti tomu existuje odkaz na Ústavu ČR, který filozofii NNO opodstatňuje. Rekodifikace není dobře připravená, ale v případě, že ji nějaká silová skupina přece jen předloží a přispěje k jejímu schválení, je lepší se procesu připomínkování zúčastnit a pokusit se odstranit „nejhorší“ věci.

Zákoník se pokouší NNO formalizovat, a proto by z jeho kogentních ustanovení měly problémy malé organizace a větší, složitěji strukturované celky, které se vymykají průměru. Likvidační ustanovení je třeba odstranit. Jediná redukce oproti současnému stavu je změna u registrace, kde ministerstvo vnitra přestane být registračním subjektem.

Kromě toho se do problematiky NNO vložily také kraje a předložily návrh zákona o neziskových organizacích.

Podpora návrhu novelizace občanského zákoníku jde napříč politickými stranami, které podporují jednotlivé paragrafy.

Úvod zákoníku je úžasný a mnohoslibný, konkrétní právní úprava tomu spíš protičeří. V legislativním záměru není o omezování činnosti NNO ani zmínka.

Celá novelizace je velmi otevřená věc, která není rozběhnutá jedním směrem a je pro NNO sázkou do loterie.

Je důležité připomínkovat jednotlivé paragrafy a neztrácet přitom ze zřetele celek. Připomínky za neziskový sektor jsou známy, ale změny v návrzích nejsou k lepšímu. Spolupráce NNO by měla být silná a vést k rozvolnění zákoníku.

Pokud se snažíme vysvětlit formalizaci v zákoníku, přicházíme k názoru, že záměrem zákoníku je institucionalizovat právnické osoby. Duch zákoníku nesmí bránit tomu, aby se projevovала vlastní hodnota sdružování, mnohotvárnost. Osobní angažovanost v NNO je odrazem zájmů a aktivit občana, které jsou různorodé, a proto i jejich formy musí být různorodé.

K termínům v legislativním procesu musíme připočítat asi rok. Chybí zrušovací zákon, na kterém se ještě nezačalo pracovat.

Představení NETT (J. Štoger)

Seskupení (think tank) vzniklo v roce 2004, je nepolitické a zabývá se několika tématy, např. teorie veřejného prostoru a financování NNO. V seskupení působí: Josef Štoger, Michaela Frycová, Monika Šatavová a Jan Kroupa.

Otázky pro diskusi účastníků semináře

P. Trantina nastínil směr otázek pro diskusi:

1. Vyhovuje nám současná právní úprava (zákon o sdružování)?

2. Co očekáváme od nové úpravy

3. Co si myslíme o navržené úpravě?

Výstupem z prvního semináře by mělo být společné stanovisko obecnějšího rázu. Přítomní by měli uplatnit své připomínky a ty by měly být shrnuty do obecnějších problémových skupin.

Úvodní vystoupení

Bořek Slunéčko, Junák – svaz skautů a skautek ČR

Junák je aktivní díky své zkušenosti, které získal při změně stanov před pěti lety a s tím souvisejícím negativním procesem na ministerstvu vnitra.

Návrh zákoníku není potěšující a ve svém důsledku by měl zrušit vnitřní pravidla, která fungují hladce 10 až 15 let.

Příkladem je povinnost konat jednou ročně členskou schůzi. To je pro velkou organizační nákladné, organizačně náročné a nepříliš smysluplné.

Návrh zákoníku deklaruje otevřenost, ale není otevřený.

Dále upozornil na principiální filosofický problém. Zákon počítá s neexistující „ideální“ NNO, která má 100-150 členů. Dosavadní úprava byla volná a umožnila vznik občanských sdružení s vlastními pravidly. Současný návrh je zásahem do myšlenky sdružování.

Způsob práce s tématem by měl být dvojitý:

1. obecně připomínkovat myšlenku
2. jít po konkrétních paragrafech

Připomínky účastníků

- odstranit z návrhu povinnosti a systém vnitřních pravidel nechat na stanovách
- nedávat do návrhu nespílitelné podmínky
- ručení „pobočních spolků“ (organizačních jednotek) za závazky spolku by vedlo k rozpadu větších organizací na několik stovek právnických osob
- zákoník zavádí nové názvosloví, které není zažité a vede ke zmatení
- zákon by měl být více dispozitivní - zákon by měl přinášet řešení pro případy, které neošetřují stanovy
- zákoník by neměl nutit NNO měnit stanovy (zásah do práv by byl podkladem pro ústavní žaloby)
- zákon musí nabízet řešení „navíc“
- přechodné období by mělo trvat několik let
- chybí přechodná ustanovení se zásadním vyjádřením, do jaké míry se nová úprava bude vztahovat na organizace a vztahy již existující

- patří vůbec úprava NNO do občanského zákoníku?

- ručení organizačních jednotek (pobočných spolků) navzájem je absurdní a zcela nepřijatelné

- nechceme otrávit schopné lidi v základních člácích nesmyslnou administrativou

- zákoník nepamatuje na právní suverenitu vzniklou aktem suveréna

- absurdní návrh v zákoníku – ručení centra v případě, že organizační jednotka překročí rozsah oprávnění, zavádí pravidlo pro excesivní chování

- limit ručení za závazky mezi centrem a organizační jednotkou se v praxi většinou upravuje stanovami a při překročení oprávnění se uplatňuje osobní odpovědnost

- při ručení „pobočných spolků“ (organizačních jednotek) za centrum není brána v potaz otázka zneužití dotace z veřejných rozpočtů (konkrétně: většinu majetku nabývají organizační jednotky od města nebo kraje prostřednictvím dotací, které jsou účelově vázané a nemůžou být použity k plnění závazků vůči třetím osobám)

- různé typy právnických osob vyžadují různé formy právnických osob a respekt k systémovým rozdílům mezi organizacemi (př. „odvozená“ právní subjektivita)

Náměty a návrhy účastníků

- do zákona je třeba zapracovat možnost zrušení organizačních jednotek („zřizovatel“ má právo rušit) podle pravidel stanovených sdružením

- jako užitečný nástroj pro transparentnost NNO hodnotí veřejný rejstřík, pokud bude funkční a flexibilní

- proces registrace na ministerstvu vnitra je nevhovující a zásahy do stanov překračují správní funkci ministerstva

- prakticky jednodušší cesta pro úpravu těchto problémů je novelizace stávajícího zákona o sdružování

Společné stanovisko účastníků semináře

Současná právní úprava občanských

sdružení a podmínek jejich běžného života není sice v některých oblastech dostatečná, ponechává však občanským sdružením důležitou míru volnosti v úpravě vnitřních vztahů.

Vzhledem k rozdílnosti občanských sdružení se domníváme, že by jakákoliv právní úprava měla respektovat druhovou bohatost jejich vnitřního uspořádání a činností, vyjádřenou ve stanovách jednotlivých občanských sdružení.

Vnímáme proto snahu upravit tuto problematiku v rámci rekonstrukce občanského zákoníku a zakotvit tak některá potřebná pravidla jako jednu z možností změny současného stavu. Nicméně žádáme, aby byla formulována dispozitivně, nikoliv kogentně. V opačném případě by způsobila NNO významné existenční problémy.

Jako druhou možnost vidíme novelizaci stávajícího zákona o sdružování občanů v duchu výše naznačených principů, zejména nahrazení registračního principu principem evidenčním.

Na semináři byli přítomni zástupci těchto střešních organizací a sdružení:

Česká rada dětí a mládeže
Česká asociace streetwork
Národní rada zdravotně postižených
Spotřebitel.cz
Asociace nestátních neziskových organizací
Zelený kruh
Klub dobré zprávy
Mladí ochránci přírody ČSOP
Asociace malých debružárů
Česká tábornická unie
Junák - svaz skautů a skautek ČR
Mládež Českého červeného kříže
YMCA v ČR
Asociace turistických oddílů mládeže ČR
Duha
Pionýr
Středisko Radost
Liga lesní moudrosti
Royal Rangers
Projekt Odyssea
Program pro mládež Cena vévody z Edinburgu

Pohybové a rehabilitační středisko
Dědina

Zapsala: Michaela Přílepková, ČRDM

Zprávu ze semináře s odkazy na další zdroje informací lze najít na zpravodajském portále ČRDM: <http://www.adam.cz/view.php?cisloclanku=2006042702>

Modelová ustanovení zákona o veřejně prospěšných organizacích¹⁾

ICNL - The International Center for Not-For-Profit Law, 2001

překlad ²⁾ Petr Jan Pajas ³⁾

Preambule

Za účelem posílení role veřejně prospěšných organizací (VPO) ve společnosti, v zájmu podpory jejich veřejně prospěšných činností, sledujícíce posílení průhlednosti a zúčtovatelnosti jejich působení a jako návod pro vlády používající VPO k zajištění služeb sloužících prospě-

chu veřejnosti přijal [Parlament příslušného státu] následující zákon:

Poznámky ICNL: V některých státech je zvykem uvádět zákony preambulí, v jiných tomu tak není. Avšak i kdyby taková tradice neexistovala, může být užitečné použít preambuli - úvodní deklarační účelu - pro zcela novou právní úpravu nebo pro úpravu zákona týkající se určité, po několik desetiletí neupravované oblasti. Preambule je obecně úvodem do problematiky a shrnutím zásad, které lze použít při interpretaci zákona.

Zde navržená preambule vychází částečně z textu použitého v Maďarsku v zákoně o VPO z roku 1998. Ač by bylo možné doporučit, aby preambule obsahovala text podtrhující význam spolupráci VPO s veřejnou správou, nebylo by v obecném slova smyslu vhodné vyžadovat takovou spolupráci jako povinnost danou zákonem.

Kapitola I

Všeobecné definice

§ 1 Veřejně prospěšná činnost

(1) Veřejně prospěšnou činností je každá legální činnost, která podporuje nebo propaguje veřejný prospěch podporou nebo propagací jedné z následujících oblastí:

- a. humanitární pomoc nebo pomoc při přírodních katastrofách,
- b. charitativní činnosti,

¹⁾ Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations, ICNL, 2001

²⁾ Pozn. překladatele: Za účasti a pod vedením překladatele se v prosinci roku 1999 v polském tatranském středisku Zakopane sešla porada expertů ze 13 zemí svolaná Mezinárodním centrem neziskového práva (ICNL) k problematice veřejné prospěšnosti. Soubor ustanovení tvořících níže uvedený modelový zákon o veřejně prospěšných organizacích je výsledkem výměny názorů a nápadů (brainstormingu) na tomto setkání a následně pečlivé několikaleté práce vedené Piotrem Gajewskim z ICNL. (viz Piotr Gajewski: Regulating public benefit organizations, Meeting of the Regional Drafting Group in Zakopane, Poland The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 2, Issue 3 Copyright © 2000 IJNL, <http://www.icnl.org>). Překlad tohoto modelového zákona považuje překladatel za důležitý podklad pro diskusi o obdobném zákoně připravovaném v rámci grantu Nadace Via ve spolupráci Institutu sociologických a ekonomických analýz (ISEA), Ligy lidských práv a dalších organizací.

³⁾ Anglo-americká vysoká škola, o.p.s., Lázeňská 4, 118 00 Praha 4 a ISEA, petr.pajas@aac.edu . Překladatel děkuje JUDr. Lence Deverové za řadu důležitých podnětů k terminologii i pojetí překladu.

- c. kultura a umění,
- d. náboženské aktivity,
- e. ochrana dětí, mládeže a osob s postižením,
- f. ochrana historických památek a péče o ně,
- g. ochrana občanských a lidských práv,
- h. ochrana ohrožených nebo zraněných živočichů a péče o ně,
- i. ochrana spotřebitele,
- j. ochrana zdraví, lékařská péče,
- k. ochrana životního prostředí, ekologie,
- l. odstranění diskriminace založené na rozdílech rasy, etnika, náboženství či jiné zákonem zakázané diskriminace,
- m. péče o zdraví a fyzickou zdatnost,
- n. podpora nebo ochrana fyzicky nebo mentálně postižených osob,
- o. pomoc uprchlíkům,
- p. pomoc veřejné správě při plnění jejích povinností,
- q. provozování amatérského sportu a tělovýchovy,
- r. rozvoj demokracie,
- s. sociální a hospodářský rozvoj,
- t. sociální péče,
- u. sociální soudržnost,
- v. úsilí směřující k odstranění chudoby,
- w. věda,
- x. vzdělávání, školení a osvěta,

y. kterákoli další činnost označená Komisí pro veřejnou prospěšnost jako podporující veřejné blaho nebo sloužící veřejnosti.

Poznámka ICNL: Výše uvedený seznam zahrnuje prakticky veškeré veřejně prospěšné činnosti, které jsou jako takové uznávány v jedné nebo ve více zemích střední a východní Evropy. Nicméně žádný seznam není nikdy dostatečně úplný. Pro potřeby kteréhokoli státu může být shora uvedený seznam až příliš rozsáhlý. Je však důležité, aby seznam, který bude nakonec skutečně použit, sloužil svému účelu a aby byl interpretován jako výčet těch činností, které jsou veřejně prospěšné. Jakýkoli seznam veřejně prospěšných činností musí samozřejmě odpovídat potřebám, hodnotovým měřítkům a tradicím země, jíž se týká. A dále: Žádný seznam veřejně prospěšných činností by neměl být uzavřený, neboť potřeby a hodnotová měřítka každé společnosti se mění a vyvíjejí (viz §1, písm. z). Rovněž je třeba poznamenat, že indikátory, podle nichž je možno určit, zda určité organizaci lze nebo nelze přiznat statut veřejně prospěšné organizace, jsou uvedeny v §§ 2.4 a 2.5.

§ 2 Veřejně prospěšná organizace

(1) Veřejně prospěšnou organizací (VPO) je jakákoli [nevládní] nezisková organizace ⁴⁾ (NNO), která:

- a. je [v souladu s příslušnými zákony] registrována jako právnická osoba;
- b. je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností definovaných v § 1 a jako taková skutečně působí;
- c. jí je Komisí veřejné prospěšnosti písemně přiznan statut veřejné prospěšnosti.

Poznámka ICNL: Modelová ustanovení předpokládají, že NNO jsou definovány a registrovány v souladu s jinými zákony a že tyto zákony zahrnují rovněž zákaz rozdělování zisku ⁵⁾. Z tohoto pohledu jsou

⁴⁾ Pojem "nezisková organizace (not-for-profit organization) je nahrazen v ČR užívaným pojmem "nevládní nezisková organizace". Správné by sice bylo používat v zákoně pojem "občanská organizace", nicméně pro účel těchto modelových zásad zákona je podstatné zdůraznit neziskovost ve smyslu Ustanovení 4.: Zákaz osobního prospěchu.

⁵⁾ Viz též kapitola VII, Ustanovení 4.: Zákaz osobního prospěchu.

obvykle jako typické NNO chápány nadace a spolky. V některých státech však mohou být zákonem definovány i další typy právnických osob jako NNO (např. ústavy, obecně prospěšné společnosti - neziskové korporace apod.). Rozhodně není žádný důvod k tomu, aby z možnosti získat statut veřejné prospěšnosti byla vylučována kterákoli forma NNO.

Organizace je v zásadě "organizačně uzpůsobena" pro veřejný prospěch, pokud účel jejího vzniku a její další přípustné činnosti vymezené jejím statutem a vnitřními dokumenty jsou výlučně zaměřeny k zajišťování veřejně prospěšných činností.

Organizace v zásadě "působí ve smyslu vykonávání veřejně prospěšných činností", pokud jí skutečně vykonávané činnosti jsou veřejně prospěšné.

Vymezení "v zásadě" může znamenat více než 50% podílu na všech činnostech nebo prakticky veškeré činnosti, což vždy závisí na kontextu a na situaci v tom kterém státě. Existují různé způsoby, jak testovat naplnění požadavku "v zásadě", jak je formulován v § 2: Např. to může být podíl výdajů, podíl pracovního času zaměstnanců, podíl vyčleněných prostředků, nemovitostí atd. Přesná definice takového testu a metodika testování může být stanovena přímo zákonem nebo jejich vymezení může zákon svěřit do kompetence Komise veřejné prospěšnosti.

Je třeba si všimnout faktu, že potřeba řádné definice a výkladu výše uvedených pojmů je významným argumentem pro existenci speciální Komise veřejné prospěšnosti, která by dohlížela na sektor veřejně prospěšných organizací (srov. s jinými možnostmi diskutovanými v poznámce ICNL k § 3).

(2) Určení toho, zda NNO je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a jako taková působí se opírá o skutečnosti uvedené v žádosti o udělení statutu veřejné prospěšnosti a o posouzení skutečně vykonávaných činností o statut se ucházející právnické osoby, jsou-li takové činnosti známy.

(3) Kvalifikace žadatele pro udělení statutu veřejné prospěšnosti se zakládá na zjištění, že žádost NNO o udělení statutu VPO, získané zprávy a další informace ve svém úhrnu a s přihlédnutím ke všem dalším skutečnostem a okolnostem uka-

zují na to, že daná NNO je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a že takové činnosti skutečně vykonává.

(4) Mezi faktory, které je třeba vzít v úvahu při určení toho, zda je NNO v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a že je skutečně vykonává obecně náleží:

a. Skutečnost, že NNO poskytuje významný prospěch veřejnosti jako celku, nebo vymezené cílové skupině uživatelů, o níž platí, že

1. tato skupina je v nevýhodě ve srovnání s obyvatelstvem v jeho celku, nebo

2. veřejnost získává podstatnou hodnotu tím, že je zvláštní prospěch poskytován vymezené cílové skupině;

Poznámka ICNL: Je třeba si všimnout toho, že toto vymezení podstatným způsobem omezuje množinu organizací, které mohou být považovány za VPO. Toto vymezení znamená, že organizaci nestačí podílet se na veřejně prospěšných činnostech uvedených v seznamu v § 1. Nutné je též poskytování podstatného prospěchu veřejnosti jako celku nebo vymezené cílové skupině za podmínek shora uvedených. Takže např. s přihlédnutím k tomuto paragrafu a k § 1, písm. r) by Komise veřejné prospěšnosti měla dospět k závěru, že organizace, která podporuje ekonomický rozvoj výhradně na jinak ekonomicky prosperujícím území, nemá dostatečnou kvalifikaci proto, aby mohla získat statut veřejné prospěšnosti. Naproti tomu tento statut může získat organizace, která podporuje ekonomický rozvoj v ekonomicky znevýhodněném regionu státu nebo na celém státním území, pokud veškeré obyvatelstvo státu může být považováno daným ekonomickým stavem za "znevýhodněné"

b. skutečnost, že NNO poskytuje významné zboží nebo služby za cenu nákladů na jejich pořízení nebo za cenu nižší;

c. veškeré další faktory prokazující, že NNO je v zásadě organizačně uzpůsobena a pro výkon veřejně prospěšných činností a že je skutečně vykonává.

(5) Mezi faktory, které je třeba vzít v úvahu při určení toho, že NNO není v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností nebo je ve skutečnosti nevykonává, obecně náleží:

a. skutečnost, že činnost NNO je za- měřena na uzavřenou nebo jinak omezenou cílovou skupinu uživatelů, zejména takovou, která zahrnuje osoby určitou formou spojené s orga- nizací nebo jejími zaměstnanci;

b. skutečnost, že povaha a rozsah ekonomických činností NNO ukazují na to, že NNO nesleduje jen nezis- kové účely, ale že je ve skutečnosti organizována za komerčním účelem a také tak působí;

Poznámka ICNL: Zahrnutím tohoto faktoru je sledováno zajištění toho, aby se v podstatě komerční, za účelem zisku prováděné činnosti obchodních organizací nestaly předmětem ochrany statutem veřejně prospěšnosti. Pokud však eko- nomické aktivity NNO umožňují rozvoj jejich veřejně prospěšných cílů, neměla by být jejich existence vnímána jako negativní faktor. Viz též § 13 a doprovod- nou poznámku k němu.

c. skutečnost, že se NNO pravidelně podílí na prodeji zboží nebo služeb za cenu převyšující náklady;

Poznámka ICNL: Prodej zboží a služeb ve značném objemu a za cenu, která překračuje náklady na pořízení zboží nebo zajištění služeb, je často indikáto- rem toho, že daná NNO je ve skutečnosti obchodní organizací.

d. skutečnost, že NNO poskytuje nepřiměřené kompenzace nebo jiné speciální výhody svým zaměstnan- cům nebo jiným osobám s organizací spojeným.

Poznámka ICNL: Pojmy "přiměřený" nebo "nepřiměřený" nebo jejich funkč- ní ekvivalenty jsou obvykle definovány v jiných zákonech. Tak např. v některém státě může pojem "nepřiměřená kompen- zace" znamenat "kompenzace, která je o 30% vyšší než průměrná kompenzace placená v tomto státě osobám zastávajíc- ím obdobné postavení nebo vykonávajíc- ím obdobnou práci".

Kapitola II

Komise veřejně prospěšnosti

§ 3 Zřízení a složení Komise

Komise veřejně prospěšnosti (dále jen "Komise") je podle tohoto zákona ustavena jako nezávislý administrativní orgán sestávající z představitelů vlády, zástupců veřejně prospěšných organizací a dalších osobností [požívajících důvěru] veřejnosti.

Poznámka ICNL: Modelové zásady počí- tají se vznikem Komise veřejně prospěš- nosti. Tato Komise působí jako certifi- kační, dozorčí a kárný orgán. Komise by měla mít každoroční příspěvek ze stát- ního rozpočtu potřebný k zajištění jejich povinností. Hlavní přínos vyplývající ze soustředění uvedených reprezentantů ve specializované Komisi spočívá v možnosti zajistit kvalitu a konzistenci rozhodování, kterou do celého procesu mohou vnášet komisaři znalí práce VPO.

Jiné možnosti, jak konstituovat orgán, který by sloužil jako certifikační zahr- nují (1) soudy, (2) resortní ministerstva z nichž každé působí v rámci svého oboru působnosti (např. zdravotnictví, vzdělá- vání, sport), (3) jedno určené minister- stvo (např. ministerstvo spravedlnosti). Přitom mohou jak (a) resortní minister- stva nebo (b) jedno určené ministerstvo vykonávat působnost dozorčího orgánu. Nicméně žádná z uvedených možností nedává záruky efektivnosti, konzistence a kvality rozhodování, jaké lze očekávat od specializované Komise.

Způsob vzniku a činnost Komise budou samozřejmě určovat správní zákony jed- notlivých států. Modelová ustanovení ne- postihují mnohé podstatné rysy Komise, neboť pro různé státy připadají v úvahu různá vhodná řešení. Tak např. mohou být rozdíly v požadavcích na počet ko- misářů. Obecně vzato, Komise by měla být středně veliká (snad o počtu šesti (6) až dvanácti (12) komisařů), což by mělo umožnit jak dostatečně široké zastoupení zájmů, tak účinnost fungování Komise.

Rovněž specifika složení Komise, funkční období komisařů a způsob jejich výbě- ru zde nejsou specifikovány. I v těchto případech existuje mnoho možných řešení a to, které je pro daný stát považováno za nejvhodnější, by mělo být vybráno a za- členěno do zákona o veřejně prospěšnosti.

Zajímavý přístup k velikosti a složení Komise uplatnili v Moldávii v rámci tamního zákona o spolcích č. 1996/97. Moldavská Komise sestává z devíti (9) osob, z nichž tři (3) jsou jmenovány prezidentem republiky, tři (3) jmenuje parlament a tři (3) jmenuje vláda. Přitom vždy alespoň jeden z každých tří jmenovaných komisařů musí být představitelem některé VPO a nesmí současně působit jako veřejný činitel nebo úředník veřejné správy, či být členem parlamentu..

Jiný přístup by mohl vyloučit zastoupení parlamentu v Komisi, ale počítat se stejným počtem komisařů zastupujících vládu na straně jedné a VPO na straně druhé. Ať už je použit jakýkoli z uvedených přístupů, vždy by mezi komisaři měli být zástupci VPO buď jmenovaní nebo demokraticky vybraní procesem řízeným celou komunitou VPO. Přítomnost zástupců VPO je ochranou před represivními nebo diskriminačními rozhodnutími a zvyšuje důvěru veřejnosti.

Funkční období komisařů v Komisi by obecně mělo být v rozmezí od dvou (2) do šesti (6) let. Funkční období by mělo být dostatečně dlouhé, aby zajistilo zkušenost s působením v Komisi, ale také dostatečně krátké, aby nedošlo ke stagnaci a nevytvořily se konflikty zájmu. K zajištění kontinuity by funkční období měla být časově posunuta (rotační princip). Může být také vhodné omezit počet po sobě následujících funkčních období, které může jedna a táž osoba zastávat.

§ 4 Komise jako certifikační orgán

(1) Komise jako certifikační orgán:

- a. vydává osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti organizacím;
- b. odnímá statut veřejné prospěšnosti vydaný organizacím v souladu s § 10;
- c. vede sbírku certifikačních spisů v souladu s požadavky § 4 odst 2) až 4);
- d. vydává formuláře, pokyny a vzorové dokumenty;
- e. poskytuje poradenské služby a školení pro VPO.

(1) Sbírkou certifikačních spisů VPO je součástí vedena ústředním rejstříkem.

Sbírkou zahrnuje dokumenty doprovázející žádost o přiznání statutu veřejné prospěšnosti od každé certifikované VPO. Rejstřík zahrnuje všechny VPO, kterým bylo vydáno platné osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti.

(2) Údaje rejstříku a sbírka certifikačních spisů každé VPO, které byl udělen nebo odebrán statut veřejné prospěšnosti, jsou přístupny kontrole veřejnosti v úředních hodinách. Každý může na základě žádosti podané osobně nebo poštou obdržet kopii zápisu v rejstříku nebo kteréhokoli dokumentu ze sbírky certifikačních spisů. Za pořízení kopií může být požadována přiměřená úhrada. Požadované kopie nebo písemná rozhodnutí s důvody odmítnutí žádosti o vydání kopií jsou pořizovány do třiceti (30) dnů ode dne podání žádosti. Zápis rejstříku a některé spisy mohou být rovněž zpřístupněny pomocí internetu.

(3) Organizace, které byl odejmut statut veřejné prospěšnosti, je z rejstříku vymazána, ale sbírka certifikačních spisů, včetně rozhodnutí o odejmutí statutu veřejné prospěšnosti zůstává zachována a přístupná veřejnosti.

§ 5 Komise jako dozorčí orgán

(1) Komise jako dozorčí orgán:

- a. vydává směrnice a výklady;
- b. sleduje a vyžaduje soulad s tímto zákonem a směrnicemi vydanými Komisí;
- c. přijímá a posuzuje zprávy;
- d. s omezeními podle § 5, odst. 2) šetří možná porušení tohoto zákona a směrnic Komise jednotlivou VPO prostřednictvím prozkoumání jejich účetních knih a zápisů z jednání statutárního orgánu, uskutečněním návštěvy pracovišť a posouzením činnosti VPO, a to výlučně v běžné pracovní době této organizace;
- e. poskytuje VPO přiměřenou podporu a školení jejich pracovníků;
- f. slouží jako prostředník mezi VPO, vládou a parlamentem v záležitostech týkajících se veřejné prospěšných organizací.

(4) VPO, která je šetřena v souladu s § 5 odst. 1), písmeno d), může odmítnout

poskytnutí přístupu k účetním knihám, záznamům z jednání statutárních orgánů nebo umožnění návštěvy svých pracovišť, pokud má důvod se domnívat, že nařízené šetření je v rozporu s jejími právy nebo s právy jiných osob. V takovém případě má Komise právo obrátit na územně a věcně příslušný soud, který rozhodne o oprávněnosti šetření.

Poznámka ICNL: Toto ustanovení musí být samozřejmě v souladu s trestním a právním řádem příslušného státu.

§ 6 Komise jako kárný orgán

(1) Komise poté, co vydá písemné upozornění na nesoulad se zákonem nebo směrnicí, v němž poskytne přiměřenou možnost nápravy kteréhokoli nedostatku, může jako kárný orgán

a. uložit VPO sankci až do částky [peněžní částka] za porušení zákona nebo za nesoulad s ustanoveními tohoto zákona;

b. uložit VPO sankci až do částky [peněžní částka] za porušení zákona nebo za nesoulad s ustanoveními platné směrnice vydané Komisí;

c. pozastavit platnost statut veřejné prospěšnosti nebo jej odejmout konkrétní VPO v souladu s ustanoveními § 10.

Kapitola III

Certifikace VPO

§ 7 Dokumenty ukládané do sbírky certifikačních spisů

Každá organizace požadující udělení statutu VPO uloží u Komise do sbírky certifikačních spisů následující dokumenty:

a. kopii zakládací listiny a statut resp. stanovy organizace;

b. kopie všech dokumentů tvořících složku spisů související s registrací organizace jako NNO;

c. kompletní formulář žádosti obsahující prohlášení o veřejné prospěšných účelech, pro které byla NNO zřízena a které zajišťuje; o všech hlavních činnostech, ve kterých se NNO jako VPO hodlá angažovat; o všech ekonomických nebo politických aktivitách, v nichž se NNO jako VPO může angažovat.

§ 8 Certifikační postup a odmítnutí certifikace

(1) Komise vydá žadající VPO do šedesáti (60) dnů od převzetí žádosti o vydání osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti písemné osvědčení o tomto statutu nebo písemné rozhodnutí o tom, že udělení statutu veřejné prospěšnosti bylo zamítnuto a to v případě, kdy si Komise řádným postupem a písemně nevyžádá další informace nebo vysvětlení.

(2) Komise poté, co obdrží další vyžádanou informaci nebo vysvětlení, vydá VPO buď požadované osvědčení nebo rozhodnutí, kterým se udělení statutu veřejné prospěšnosti zamítá a to:

a. v průběhu zbývajících dnů do vypršení původní lhůty šedesáti (60) dnů pro vydání rozhodnutí, nebo

b. do deseti (10) dnů ode dne, kdy obdrží další vyžádanou informaci nebo vysvětlení, podle toho, která z uvedených lhůt je delší.

(3) Organizace získává statut veřejné prospěšnosti dnem vydání osvědčení.

(4) Součástí rozhodnutí o zamítnutí udělení statutu veřejné prospěšnosti je odůvodnění rozhodnutí Komise obsahující podrobné vysvětlení důvodů, na jejichž základě rozhodla osvědčení nevydat.

(5) Vydání osvědčení může být zamítnuto pouze z některých z následujících důvodů:

a. podklady předložené spolu se žádostí o vydání osvědčení jsou neúplné,

b. žadající organizace nespĺňuje kvalifikační podmínky podle § 2 nebo

c. žadající organizace se dopustila podstatného nebo opakovaného porušení:

i. tohoto zákona,

ii. jiných zákonů nebo

iii. směrnice [vydaných Komisí].

§ 9 Náhradní platnost osvědčení

Pokud Komise nevydá žadající organizaci rozhodnutí o udělení nebo zamítnutí osvědčení o veřejné prospěšnosti ve stanovených lhůtách podle § 8, získává

organizace automaticky právo na vydání osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti. V případě automatického nabytí statutu veřejné prospěšnosti vydá Komise obvyklé písemné osvědčení a organizace bude jako veřejně prospěšná vedena v rejstříku obvyklým způsobem.

§ 10 Odejmutí osvědčení

(1) VPO může kdykoli požádat Komisi o zrušení jí vydaného osvědčení o veřejné prospěšnosti. Za tím účelem organizace v žádosti podané Komisi uvede, že v souladu s jejím vnitřním řádem její statutární orgán rozhodl vzdát se statutu veřejné prospěšnosti.

(2) V souladu s §§ 6 a 10 (3) může Komise pozastavit nebo zrušit osvědčení vydané VPO pouze v případě, kdy má důvěryhodné důkazy o tom, že VPO porušila podstatným způsobem nebo opakovaně:

- a. tento zákon;
- b. jiné zákony nebo
- c. směrnice [vydané Komisí]

(3) Komise může pozastavit nebo zrušit osvědčení o veřejné prospěšnosti pouze za předpokladu, že o tomto záměru informovala příslušnou VPO s dostatečným předstihem a že jí dala přijatelnou lhůtu k nápravě zjištěných nedostatků, kvůli kterým hodlá osvědčení o veřejné prospěšnosti pozastavit nebo zrušit.

(4) Odejmutí osvědčení se řídí ustanoveními § 10, odst 1), pokud VPO žádá o zrušení osvědčení nebo podle § 10, odst 2) za předpokladu, že Komise vydá organizaci písemné upozornění o zahájení řízení k odejmutí osvědčení o veřejné prospěšnosti.

(5) Odejmutím osvědčení zanikají veškeré výhody vyplývající pro VPO ze statutu veřejné prospěšnosti, nikoli však povinnosti plynoucí z jeho užívání ve vztahu k finančním prostředkům nebo majetku získaným v době, kdy organizace požívala výhody statutu veřejné prospěšnosti, jakož i povinnosti vztahující se k vydávání zpráv o užití finančních prostředků nebo majetku získaných v průběhu každého časového intervalu, v němž organizace požívala výhod statutu veřejné prospěšnosti.

Poznámka ICNL: Odtud vyplývá, že VPO se nemůže zbavit povinností vyplývajících z tohoto zákona tím, že se statutu veřejné prospěšnosti vzdá. Odejmutí statutu veřejné prospěšnosti přitom nemá žádný vliv na to, zda je nadále organizace považována za neziskovou. Dotčen je pouze statut veřejné prospěšnosti.

Kapitola IV

Řízení VPO

§ 11 Řídící orgány

(1) VPO je řízena řídicím orgánem o nejméně pěti (5) členech, z nichž nejméně tři (3) nejsou navzájem v příbuzenském vztahu. Statutární orgán VPO odpovídá za působnost VPO a za její finanční záležitosti. Osoby právně nezpůsobilé, osoby, které nedosáhly věku šestnácti (16) let, jakož i osoby, které byly v době deseti (10) let před předpokládaným nástupem do funkce odsouzeny za trestný čin proti lidskosti, nejsou způsobilé sloužit jako členové řídicího orgánu.

(2) Řídící orgán VPO se schází nejméně jednou za rok za účelem naplnění svých povinností, zejména ověření a schválení majetkových údajů, závazků, příjmů, výdajů a programu činností VPO za uplynulé období a očekávaných změn majetku, závazků, příjmů, výdajů a programu činnosti na nastávající rok.

(3) Statutární orgán nemůže přenechat rozhodování jiným orgánům VPO:

- a. v záležitostech vymezených tímto paragrafem,
- b. v záležitostech volby svých členů,
- c. v otázkách změny zakládací listiny nebo statutu nebo
- d. v záležitostech slučování, rozdělování, ukončení činnosti nebo vzdání se statutu veřejné prospěšnosti.

§ 12 Dozorčí orgán a kontrolní výbor

(1) VPO, jejíž příjmy přesáhly v právě uplynulém hospodářském roce [určenou částku] zřídí rovněž dozorčí orgán nebo kontrolní výbor, jehož členem nemůže být žádný činovník nebo zaměstnanec VPO. Dozorčí orgán nebo kontrolní výbor má zajištěn přístup k účetním knihám,

zápisům a veškerým informacím týkajícím se činnosti organizace a odpovídá za vydání nejméně jednou ročně prohlášení o tom, zda organizace plní požadavky zákona a zakladatelské listiny, kterou byla zřízena, statutu nebo stanov, jakož i rozhodnutí řídicího orgánu.

Poznámka ICNL: Zřízení dozorčího orgánu nebo kontrolního výboru je požadováno jen u větších organizací jako doplňkový vnitřní kontrolní nástroj jejich činnosti a postupů.

(2) Dozorčí orgán nebo kontrolní výbor předkládá svoji zprávu nejméně jednou ročně řídicímu orgánu. Pokud dozorčí orgán nebo kontrolní výbor zjistí závažné nesrovnalosti, které řídicí orgán ani po uplynutí přiměřené lhůty uvedené v písemném upozornění nenapravitel nebo jim nezabrání, postoupí svoji zprávu příslušnému státnímu orgánu.

Kapitola V

Činnosti VPO

§ 13 Ekonomická činnost

VPO může sama provozovat ekonomické činnosti nebo se na nich může podílet pouze potud, pokud takové činnosti, nejsou-li veřejně prospěšnými činnostmi, nepředstavují hlavní činnost VPO.

Poznámka ICNL: Pro VPO je přípustné, aby své veřejně prospěšné činnosti podporovala z výnosů jiných vlastních ekonomických aktivit, tj. z výnosu prodeje zboží nebo služeb. Aktivity sloužící veřejně prospěšnému účelu organizace, a zároveň ekonomické (tj. výnos přínášející) aktivity jsou přípustné, neboť ekonomický přístup je často nejúčinnější způsob jejich zajištění. Přípustné jsou rovněž některé s účelem VPO nesouvisející ekonomické aktivity zejména tehdy, je-li veškerý zisk z takových činností použit k podpoře veřejně prospěšných činností organizace. Nicméně povolit neomezený rozsah ekonomických činností nesouvisejících s hlavním posláním organizace by bylo nekonzistentní se statutem veřejné prospěšnosti a mohlo by ve svých důsledcích vést až k daňovým únikům a nekalé soutěži mezi veřejně prospěšnými organizacemi na straně jedné a podnikatelskými subjekty na straně druhé.

Modelové zásady tudíž povolují VPO, aby se účastnila legálních ekonomických aktivit a současně zajišťují, že organizace nemá nesouvisející ekonomické činnosti jako svoji hlavní činnost.

§ 14 Veřejná a politická činnost

(1) VPO se může bez omezení účastnit výzkumu, vzdělávání, publikačních činností a zastupování cizích zájmů v záležitostech ovlivňujících veřejný zájem, včetně kritiky politiků nebo činnosti státu či kterýchkoli státních úředníků nebo činitelů. VPO rovněž může vyjadřovat své názory na jakoukoli veřejnou záležitost, která je nebo může být předmětem diskuse v rámci politické nebo předvolební kampaně.

(2) VPO se nesmí podílet na shromažďování prostředků nebo se účastnit kampaně zaměřené na podporu nebo proti politické straně či kandidátovi na volenou nebo jmenovanou podléhající veřejnou funkci. VPO rovněž nemůže navrhopvat nebo registrovat vlastní kandidáty na volené veřejné funkce.

Poznámka ICNL: Přísné sledování zásady úplné svobody názoru by bylo možné použít jako silný argument pro neomezenou volnost v oblasti politického projevu a při hájení cizích zájmů i v případě VPO. Modelové zásady však vycházejí z pojetí, podle kterého by prostředky VPO neměly být užívány ve prospěch určité politické strany nebo konkrétního kandidáta. Jedním z důvodů pro tento přístup je snaha zabránit znehodnocení zákonů vymezujících činnost politických stran a volební systém. Nicméně, v žádném případě by nemělo docházet k omezení práva VPO veřejně se vyjádřit ve prospěch nebo proti jakékoli záležitosti, kritizovat politiku nebo konkrétní činnosti vlády nebo poskytovat informace použitelné ve prospěch nebo proti konkrétním návrhům na řešení sociálních otázek.

§ 15 Získávání finančních prostředků

Každý, kdo se podílí na veřejném získávání finančních prostředků jménem VPO, může být kýmkoli požádán, aby prokázal, že organizace, jejímž jménem nebo v jejíž prospěch v této souvislosti vystupuje, je registrována jako VPO a aby poskytl přesný popis jejího účelu, procenta jejích příjmů vynaložených na náklady na režii a na získávání prostřed-

ků, jakož i to, že je oprávněn vyjednávat o finanční podporu jménem této organizace.

Poznámka ICNL: Účelem tohoto ustanovení je zajistit, aby oslovené osoby, od nichž je požadováno poskytnutí příspěvku na činnost VPO, měly k dispozici informace potřebné pro rozhodnutí o tom, zda příspěvek mají poskytnout či nikoli.

§ 16 Vedení účetnictví a finančních záznamů

Každá VPO vede přesné a věrné účetnictví a záznamy o veškerých finančních aktivitách v souladu s přijatými účetními standardy a vytváří vlastní přiměřené zásady pro uchovávání dokumentů a záznamů finančního i nefinančního charakteru.

Poznámka ICNL: Lze doporučit, aby Komise vydala pravidla pro uchovávání záznamů a dokumentů, zavedla standardy pro účetnictví VPO a vydala příslušné formuláře a návody.

§ 17 Požadavky na audit

VPO, jejíž příjmy za právě minulé roční hospodářské období přesáhly [peněžní částka], zajistí nezávislý audit svého finančního hospodaření.

Kapitola VI

Vydávání zpráv o činnosti VPO

§ 18 Obecné požadavky na výroční zprávy a transparentnost

(1) VPO, jejíž příjmy za právě minulé roční hospodářské období přesáhly [peněžní částka], uloží u Komise a u příslušných státních orgánů výroční zprávy o činnosti a hospodaření. Tyto zprávy VPO rovněž na požádání zpřístupní veřejnosti za přiměřenou úplatu.

(2) VPO, která podléhá povinnému auditu ve smyslu § 16, uloží kopii zprávy auditora jako součást své zprávy o hospodaření.

Poznámka ICNL: Za účelem podpory růstu občanského sektoru je důležité mít na zřeteli ochranu malých VPO před nadměrným zatížením povinnostmi vydávání zpráv. Proto modelové zásady nepočítají s vydáváním veřejných zpráv v případě skutečně malých VPO a požadují povin-

ný nezávislý audit hospodaření jen pro skutečně velké VPO. Bude na Komisi, aby určila formu a obsah povinných zpráv.

KAPITOLA VII

SPOLEČNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

§ 19 Likvidace

(1) V případě dobrovolné nebo nedobrovolné likvidace právnické osoby, která je registrována jako VPO, předloží řídicí orgán VPO plán likvidačního postupu Komisi. Likvidační plán zahrne odpovídající ustanovení zajišťující, že veškerý likvidační zůstatek po vyrovnání veškerých dluhů a závazků bude převeden na jinou VPO k užití pro účely obdobné účelům likvidované VPO.

(2) Veškeré rozdělování majetku se řídí likvidačním plánem schváleným Komisí.

§ 20 Změna ostatních zákonů

Tento zákon mění, doplňuje nebo ruší [citace odpovídajících zákonů a jejich změn].

§ 21 Účinnost a přechodné období

Tento zákon nabývá účinnosti [k uvedenému dni]. Organizace mající podle předchozích zákonů statut obdobný nebo ekvivalentní statutu veřejné prospěšnosti podají v průběhu jednoho (1) roku po dni nabytí účinnosti tohoto zákona žádost o vydání osvědčení o veřejné prospěšnosti v souladu s tímto zákonem. Organizace, která nepožádá o vydání osvědčení podle tohoto zákona poté, co byla k tomu vyzvána, a v přiměřené stanovené lhůtě tak neučiní, pozbývá statut veřejné prospěšnosti nebo jakýkoli obdobný nebo ekvivalentní statut ve lhůtě třiceti (30) dnů po uplynutí stanovené lhůty, pakliže v této době nepodá žádost o vydání osvědčení o veřejné prospěšnosti.

Ostatní vybraná ustanovení potřebná pro účinnou kontrolu veřejné prospěšných organizací:

Zákon o neziskových organizacích (NNO)

Ustanovení 1.: Odmítnutí registrace právnické osoby

Registraci právnické osoby [registrující

orgán] odmítne, pokud je název navrhovaný pro registrující se organizaci identický s názvem již registrované organizace nebo jiné fyzické nebo právnické osoby či veřejného orgánu, nebo když je tento název natolik podobný, že by mohlo dojít k záměně z pohledu veřejnosti [daného státu].

Poznámka ICNL: Odtud plyne, že bez souhlasu držitele existujícího jména nebo názvu se organizace nemůže registrovat např. jako Václav Havel, Coca Cola nebo Nadace ministerstva spravedlnosti.

Ustanovení 2.: Ustanovení pro případ nemožnosti dosáhnout usnášení-schopné většiny

1. V případě, kdy je organizace řízena svými členy a když po náležité výzvě a ve stanovené přiměřené lhůtě se na svolanou valnou hromadu členů organizace nedostaví jejich počet dostačující pro usnášení-schopnost valné hromady, je vydána druhá pozvánka na náhradní valnou hromadu konanou v přiměřeném termínu a na přiměřeném místě, ne však ve lhůtě kratší deseti (10) následujících dnů. V případě náhradní valné hromady tvoří usnášení-schopnou většinu jakýkoli počet přítomných členů pro všechny případy, pro které není vyžadována specifická většina.

2. V případě, kdy je organizace řízena řídicím orgánem a ne svými členy a z důvodu úmrtí, neschopnosti účasti, rezignace nebo jiného přijatelného důvodu nelze dosáhnout usnášení-schopné většiny řídicího orgánu, tvoří členové orgánu přítomní na schůzi řádně svolané v dalším přiměřeném termínu a na přiměřeném místě a konané po uplynutí stanovené lhůty usnášení-schopnou většinu řídicího orgánu, avšak výhradně pro volbu dostatečného počtu členů doplňujících řídicí orgán na počet umožňující další jednání.

Ustanovení 3.: Povinnosti a závazky činníků, členů řídicího orgánu a zaměstnanců

1. Činníci, členové řídicího orgánu a zaměstnanci NNO:

- a. vykonávají své povinnosti vůči organizaci pečlivě, pilně a uvážlivě,
- b. jsou k organizaci loajální,
- c. udržují v důvěrnosti neveřejné informace o organizaci a

d. zajišťují, že organizace dbá příslušných zákonů a ctí svoje statuty nebo statut, vnitřní řád a plní rozhodnutí svých orgánů.

2. Žádný činník, člen řídicího orgánu nebo zaměstnanec VPO není osobně odpovědný za dluhy, povinnosti či závazky VPO vůči třetím osobám, ale každý je osobně odpovědný vůči VPO nebo jakékoli postižené třetí straně za úmyslně zanedbanou nebo velmi nedbale provedenou povinnost jemu nebo jí uloženou.

Ustanovení 4.: Zákaz osobního prospěchu

Veškerý majetek, příjmy a zisk NNO je výhradně používán k podpoře účelu, pro který byla NNO zřízena, a tyto prostředky nebudou ať již přímo nebo nepřímo rozdělovány mezi jednotlivé osoby. Toto ustanovení nebrání poskytování přiměřené náhrady nákladů nebo výplatě přiměřené kompenzace kterékoli osobě za práci vykonanou ve prospěch NNO.

Ustanovení 5.: Konflikt zájmu

1. Konfliktem zájmu je projev jakéhokoli zájmu, účelového chování nebo výhrad osoby, které je nebo může být v rozporu se zájmy, účelem nebo záležitostmi NNO.

2. Pokud se jakákoliv osoba, která vykonává službu ve prospěch NNO nebo vykonává funkci v orgánech NNO, včetně činníka, člena řídicího orgánu nebo zaměstnance NNO, nachází v situaci konfliktu zájmu, uvědomí taková osoba o podstatě a případných důsledcích takového konfliktu zájmu řídicí orgán NNO.

3. S výjimkou uvedenou v odstavci 2. se osoba nacházející se v konfliktu zájmu neúčastní diskuse nebo přijímání rozhodnutí v žádné záležitosti NNO, v níž by tato osoba byla v konfliktu zájmu.

4. Jakákoliv obchodní či majetková transakce mezi NNO a s ní přidruženou organizací nebo mezi NNO a jejími činníky, členy řídicího orgánu nebo zaměstnanci je zakázána, leda by řídicí orgán po přiměřeném prošetření určil, že taková transakce je v zájmu NNO a je sjednávána za spravedlivých a pro NNO výhodných podmínek a že NNO by nemohla za stejné výhodných nebo lepších podmínek bez vynaložení přiměřeného úsilí získat za daných okolností jinou nabídku.

Daňové zákony

Ustanovení 6.: Daň z příjmu

VPO je osvobozena od daně z příjmu.

Poznámka ICNL: S ohledem na toto ustanovení by příjmy VPO z členských příspěvků, darů, nadačních příspěvků, grantů, vládní dotace, nebo příspěvků plynoucích z členství v jiných organizacích neměly podléhat dani z příjmu. Navíc by měl být od daně z příjmu osvobozen i příjem z ekonomických aktivit VPO.

Ustanovení 7.: Celní výhody

Zboží, dodávky a zařízení dovážené VPO a

- a. spotřebované VPO v souvislosti s veřejně prospěšnými aktivitami,
- b. používané VPO po dobu nejméně tři (3) let pro veřejně prospěšné aktivity, nebo
- c. dále poskytované třetím osobám bezúplatně v souvislosti s veřejně prospěšnými aktivitami jsou osvobozeny od celních poplatků.

Ustanovení 8.: Výhody dárců

1. Dary a příspěvky jednotlivců a obchodních organizací ve prospěch VPO, která se zabývá výlučně veřejně prospěšnými činnostmi, nebo jejichž použití je omezeno výhradně na veřejně prospěšné aktivity, jsou odečitatelné od základu daně z příjmu poskytovatele až do částky

- a. padesáti (50) procent zdanitelného příjmu jednotlivce a
- b. deseti (10) procent zdanitelného příjmu obchodní společnosti.

Poznámka ICNL: V některých státech mohou jednotlivci odepisovat od základu daně z příjmu příspěvky a dary poskytnuté VPO až do 100% jejich příjmů; v jiných státech je povolen odpis jen velmi malého procenta příjmů. Pro jednotlivce není snadné poskytovat velké dary, jakými je třeba vklad nadačního jmění nebo přenechání velkého nemovitého majetku ve prospěch VPO, pokud není omezení výhody ze zákona dostatečně velkorysé. Poskytnutí padesáti procent odpisu ze základu daně se nacházejí zhruba uprostřed intervalu, v němž by mělo být podporováno poskytování finančních pří-

spěvků ve prospěch veřejně prospěšných činností.

Jen málo obchodních společností poskytuje více než deset procent svého zisku ve prospěch VPO, takže se navržená horní mez pro právnické osoby jeví jako odpovídající.

2. Objem jakéhokoli daňového odpisu dárce se zmenšuje o hodnotu jakéhokoli zboží nebo jakýchkoli služeb, které dárce získal v důsledku jím poskytnutého příspěvku.

Správní zákony

Ustanovení 9.: Odvolání

Proti rozhodnutí Komise, včetně nikoli však výlučně se týkajícího odmítnutí vydat osvědčení o veřejné prospěšnosti, uvalení sankce nebo odejmutí statutu veřejné prospěšnosti, se lze odvolat k příslušnému soudu, který je oprávněn prozkoumat faktickou a právní podstatu postupu Komise a rozhodnout o řešení.

Poznámka k veřejným soutěžím a udělování dotací

Poznámka ICNL: Organizace nemohou být vyloučeny z účasti na veřejných výběrových řízeních z titulu jejich statutu veřejné prospěšnosti. Určité oblasti veřejných soutěží mohou být vyhrazeny výlučně pro VPO. Pokud je na začátku řízení účel státní podpory neurčitý nebo jej nelze přesně definovat, mohou být zavedeny specifické postupy pro udělování dotace ve prospěch VPO.

PP 13/10/2004 a 23/10/2004

Cholenský, Robert; Škop, Martin:

Problematika spolkového práva v návrhu nového občanského zák- oníku

V současnosti ¹⁾ se v České republice připravují změny některých klíčových zákonů představujících významnou část páteřího systému českého práva. V případě, o kterém budeme pojednávat, se jedná o nový občanský zákoník.¹⁾ Usnesením vlády č. 345 ze dne 18. dubna 2001, o návrhu věcného záměru občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva), došlo k posunu v tvorbě nového kodexu soukromého práva, který nahradí stávající zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších změn, a do jehož obsahu budou zakomponovány i mnohé právní normy dnes existující v podobě zvláštních právních předpisů (např. zákon o nadacích a nadačních fondech, zákon o rodině atp.).

Nelze se domnívat, že by se proces tvorby nového občanského zákoníku ²⁾ obešel zcela bez zádrhelů a střetů různé závažnosti. Tak výrazný právní předpis nemůže nevyvolávat otázky a nesouhlas zastánců různých názorů v rámci právní vědy i praxe. V každém případě – i právě díky potřebě konsenzu a vyvážení potřeb mnoha zájmových skupin – můžeme doufat, že výsledkem legislativní práce bude dílo, které zohlední potřeby teorie i praxe a poskytne ucelený a komplexní právní předpis pro úpravu soukromých vztahů. V dosavadním procesu tvorby kodexu byla vyslovena k jeho zveřejněnému návrhu řada výhrad, ale vzhledem k tomu, že normotvorné práce zatím zda-

leka nekončí, je pouze věcí širší odborné veřejnosti, aby se k vytvořeným návrhům právních norem vyjádřila.

Nový kodex občanského práva či nový občanský zákoník (dále též „obč. zák.“) by měl upravovat i právní vztahy dotýkající se sdružování občanů, které jsou doposud v kompetenci zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v platném znění, a také zákona č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice. Snahou tvůrců zákona by tak mělo být nahradit předpisy, které sice představují poměrně jednoduchou úpravu činnosti tzv. občanských sdružení, avšak vyvolávají některé aplikační nejasnosti ³⁾ a v některých bodech balancují na hraně ústavnosti (např. co se týče pojmu „registrace“ uvedeného v zákoně a neexistence této podmínky v Listině základních práv a svobod stanoveném omezení). Zákon č. 116/1985 Sb. bývá dokonce řazen k těm předpisům, které mohou být vnímány jako protiústavní. ⁴⁾ Upravuje totiž jiné postavení organizací (i občanských sdružení) s mezinárodním prvkem, které podléhají povolení státní správy. Tímto zákonem je tak porušeno Listinou dané právo dopadající na každého, bez ohledu na existenci cizího prvku, a tyto organizace s mezinárodním prvkem diskriminuje oproti subjektům ostatním. ⁵⁾ Tím je porušena rovnost při uplatňování základních lidských práv a svobod.

Občanské sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, je podle nového občanského zákoníku považováno za „korporaci“. ⁶⁾ Konkrétní formou

¹⁾ Liga lidských práv připravuje připomínky k návrhu nového občanského zákoníku a seznamuje s jeho zněním zainteresované skupiny prostřednictvím seminářů.

²⁾ V tomto textu se vychází ze znění návrhu občanského zákoníku, jak byl zveřejněn v lednu roku 2005.

³⁾ Uvedené např. v článku Adámková, K.: Úvaha nad potřebností „nepotřebného zákona o spolcích“. Právní rozhledy, č. 2, 2001, str. 65 – 69.

⁴⁾ Názor o snížené ústavní konformnosti uvedeného právního předpisu zastává i prof. JUDr. Ivo Telec, CSc. z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

⁵⁾ Pro vztah mezi zákonem o sdružování občanů a zákonem o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v ČSSR viz např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 3. 1999, 5 A 91/96.

⁶⁾ Ustanovení § 166 a násl. návrhu obč. zák., leden 2005, § 166 odst. 1: „Korporaci vytváří sdružení osob.“

sdužení osob bude spolek.⁷⁾ Stávající právní úprava zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, je úpravou do jisté míry parciální, která ponechává celou řadu otázek neřešenou; odpovědi na tyto otázky je potom nutné hledat v dalších předpisech. Například rámec likvidace nalezneme až v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníku, a jiné instituty např. v občanském zákoníku.

Nový občanský zákoník řeší problematiku právnických osob komplexním způsobem, avšak také zavádí některé nové instituty, doposud u nás v právní oblasti úpravy spolků neexistující, které někdy vyvolávají obavy, případně i odpor. Ustanovení nového obč. zák. o spolicích (dnešních občanských sdruženích) se tak, na rozdíl od stávajícího zákona o sdružování občanů, například podrobně zabývají např. otázkami seznamu členů a členství, organizací spolku, jeho likvidací či přeměnou spolku (fúze, rozdělení) a též veřejným spolkovým rejstříkem.

Některé změny, které přináší nová úprava

Jako shrnující tvrzení lze uvést, že ustanovení o právnických osobách (spolicích) jsou většinou dispozitivní povahy, a proto umožňují konkrétním spolkům odchýlit se od tohoto „zákonného“ znění ve stanovách. Nesvazují je tak pevnou úpravou, ale svěřují jim do rukou nástroj pro plné uplatnění jejich svobodné vůle. Pouze v případech, kdy je důležitá především ochrana třetích osob, musí spolek respektovat pevnou zákonnou úpravu stanovenou kogentními právními normami. Tento respekt ke svobodné vůli účastníků právních vztahů tak může být jedním ze symbolů připravovaného nového občanského zákoníku. Podle ustanovení § 132 obč. zák. je soud povinen zrušit právní osobu na návrh toho, kdo osvědčí právní zájem, mimo jiné také proto, že právníká osoba vyvíjí nezákonnou činnost nebo činnost odporující veřejnému pořádku. Obdobný obsah mají v současné právní úpravě zákonem č. 83/1990 Sb. ustanovení § 12 odst. 2 (rozpuštění sdružení) ve spojitosti s § 4 a 5 (ustanovení zakazující sdružením určitou činnost), ovšem doposud se obešlo bez formulace „veřejný pořádek“.

Tento zrušovací důvod se do návrhu nového obč. zák. pravděpodobně dostal

z článku 20 Listiny. Odstavec třetí tohoto článku uvádí dvě podmínky pro omezení práva svobodně se sdružovat. Za prvé se zde říká, že vznik a činnost sdružení (tedy podle připravované úpravy korporací) mohou být omezeny zákonem. Za druhé, že zákonem lze toto právo omezit pouze v případě, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých. Vykládat a aplikovat pojem veřejný pořádek v tomto ústavněprávním kontextu by samo o sobě nemuselo přinášet přílišné obtíže. Lze se ovšem domnívat, že Listina předpokládá, že tento pojem bude zákonem podrobněji rozveden a upřesněn. Bez tohoto rozvedení se jedná o ustanovení, které lze vykládat mnoha způsoby a zejména široce (pochopitelně s ohledem na ústavně konformní výklad) a které klade na adresáty právních norem zvýšené nároky na jejich orientaci v právním řádu.

Takový postup zákonodárce však byl již překonán a současný trend přibližování práva jeho adresátům by se mohl pozitivně odrazit i v připravovaném obč. zák. Nicméně pokud je tento pojem pouze přepsán z Listiny do návrhu zákona, tedy jakási „definice kruhem“, pak takový přístup není šťastný, a to hned z několika důvodů. Listina výslovně předpokládá, že zákonem bude právo svobodně se sdružovat omezeno. Bylo by nemístně zjednodušující pouze opsat Listinu, lze předpokládat, že konkrétní právní úprava bude mnohem detailnější a rozvede kautely omezení pro jejich snadnější uchopení každodenním provozováním, avšak bez toho, aby se utápěla v podrobnostech. A je úkolem zákonodárce, aby tyto požadavky dokázal vhodně uchopit a vypořádat, což může vyřešit například demonstrativním výčtem. Důvody pro tyto závěry jsou minimálně dva.

V první řadě jde o intenzitu, s jakou musí být veřejný pořádek ohrožen, či o míru rozporu s ním. Listina v článku 20 odst. 3 doslova říká: „Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.“ Výraz „nezbytné“ vyjadřuje

⁷⁾ Ustanovení § 170 a násl. návrhu obč. zák., leden 2005.

určitou kvalitu či intenzitu ohrožení veřejného pořádku a pouze tehdy, je-li tato intenzita naplněna, může zákon vytvořit omezení.

Návrh obč. zák. ovšem operuje s docela odlišnou konstrukcí. Vůbec nezohledňuje jednoznačný požadavek Listiny na intenzitu ohrožení veřejného pořádku, naopak bez jakéhokoli kvalifikátoru hovoří pouze o jakékoli „činnosti odporující veřejnému pořádku“. ⁸⁾ Rozdíl je zřejmý na první pohled. Zatímco Listina zužuje okruh možností, kdy lze omezit právo svobodně se sdružovat, tak návrh obč. zák. jde přesně opačným směrem a zmíněný okruh rozšiřuje.

V druhé řadě, když návrh obč. zák. pouze opakuje Listinu, může se dostat do rozporu se zbytkem výše uvedené věty, pokud jde o prostředek, jaký lze použít k omezení práva svobodně se sdružovat. Listina jasně hovoří o omezení zákonem. Z výše uvedených důvodů návrh obč. zák. toto zákonné omezení, po kterém volá Listina, neobsahuje. Přenechává možnost omezit právo svobodně se sdružovat do rukou soudům. Zákonodárce počítá s pozdější jistotou ustálenou praxí, která může být odůvodněna požadavky na flexibilitu úpravy, ovšem svůj úkol pouze přenáší na soudy, které by se za něj měly postarat o naplnění pojmu veřejný pořádek v tomto smyslu.

Máme zde tedy množinu situací výkonu práva svobodně se sdružovat, které mohou být v rozporu s veřejným pořádkem, a mohou být tedy v demokratické společnosti omezena. Z nich Listina vybírá podstatně užší množinu situací výkonu předmětného práva, v nichž může (ale nemusí) být toto právo omezeno zákonem, za podmínky, že je to nezbytné mj. pro ochranu veřejného pořádku. Hovoří-li návrh obč. zák. o jakémkoli rozporu s veřejným pořádkem, pak nejen že rozšiřuje tuto množinu v rozporu s Listinou, ale

navíc tak ještě vkládá do rukou soudů rozhodování o takto rozšířené množině případů – bez jasné zákonné opory.

Je samozřejmé, že jakkoli bude zákonné omezení práva svobodně se sdružovat v konečné fázi vypadat, tak to vždy bude soud, který bude toto ustanovení aplikovat. Nelze ovšem přenechat soudu pravomoc vytvářet právo tam, kde se to výslovně vyžaduje od zákonodárce (odhlédneme-li samozřejmě od skutečnosti, že v našem právním řádu soudy právo netvoří, což je jen další argument pro rozpor předmětného ustanovení obč. zák. s Listinou). Jinými slovy, podmínky omezení sdružovacího práva musí vytvořit zákonodárce zákonem, nikoli soud interpretací Listiny, ta totiž žádné omezení neobsahuje.

Jak se tedy s celou situací kolem veřejného pořádku vypořádat? Pokud jde o vnitrostátní (národní) faktory, které by si mohly vyžádat regulaci z titulu veřejného pořádku, tak se zdá, že tuto roli velice dobře sehrají ostatní právní předpisy našeho právního řádu (např. trestní právo). Pokud jde o mezinárodní prvek, který se sem může též velice snadno dostat, ⁹⁾ tam může k nepředvídatelným situacím snadno dojít, a proto se omezení sdružovacího práva pro rozpor s veřejným pořádkem jeví jako možné řešení.

Nové podmínky vzniku spolku

Další zajímavou změnou, kterou přináší návrh obč. zák., je skutečnost, že právo se sdružovat je v něm zaručeno osobám ¹⁰⁾ (jak fyzickým, tak právnickým), nikoli pouze občanům České republiky (což mohou být pouze fyzické osoby), tak jako tomu je podle stávající úpravy. ¹¹⁾ Podle stávající úpravy se sice právnická osoba může stát členem sdružení, ¹²⁾ avšak založit ho s jinými nemůže. Z toho vyplývá i další přínos návrhu obč. zák., neboť se zde nerozlišuje mezi osoba-

⁸⁾ Ustanovení § 132 odst. 1 písm. c) návrhu obč. zák., leden 2005.

⁹⁾ Např. ustanovení § 88 nebo § 107 návrhu obč. zák., leden 2005.

¹⁰⁾ Ustanovení § 170 odst. 1 návrhu obč. zák., leden 2005: „Alespoň tři osoby vedené společným zájmem mohou založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a sdružovat se v něm.“

¹¹⁾ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb.

¹²⁾ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb.

mi z tuzemska a osobami ze zahraničí. Znamená to, že cizinci již nebudou muset absolvovat proceduru podle zastaralého zákona č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice, který je stále překvapivě účinný. Na tuto skutečnost jsme již poukázali výše.

V oblasti založení a vzniku spolku je další zajímavou změnou přechod od registračního principu k principu evidenčního. Stávající úprava vyžaduje, aby přípravný výbor podal návrh na registraci, tento návrh spolu s povinnými přílohami posoudí ministerstvo vnitra a rozhodne buď o provedení, nebo odmítnutí registrace daného spolku. Spolek tedy vzniká až registrací.¹³⁾ Evidenční princip vychází z jiných východisek, primární je zde především vůle zakladatelů sdružení, což je silný prvek celého soukromého práva. Podle evidenčního principu spolek vzniká již přijetím stanov,¹⁴⁾ což je ve své podstatě soukromoprávní projev vůle zakladatelů¹⁵⁾, či ustavující schůze.¹⁶⁾ Přijetí stanov je tak rozhodným okamžikem pro vznik spolku, a nikoli až rozhodnutí (či fikcí rozhodnutí) správního úřadu, která nese název registrace, jako je tomu v současnosti.¹⁷⁾

Nová úprava však vzhledem k potřebě právní jistoty a ochraně práv třetích osob počítá stále s evidencí spolků, která zajišťuje přehlednost při zjišťování, zda partner v kontraktu je opravdu právnickou osobou, případně vůbec právním subjektem, či nikoli. Institutem, který měl toto řešit, ovšem bez vztahu ke vzniku spolku, je tzv. ohláška. Tímto podáním je informován subjekt vedoucí spolkový rejstřík o nutnosti zapsat nově vzniklý spolek do přehledné evidence. Tím se spolky vyrovnaly de facto odborům, které již podle stávající úpravy vznikají bez registrace druhým dnem následujícím po dni, kdy je ministerstvu vnitra

doručen návrh na evidenci odborové organizace.¹⁸⁾ Přes snahu vyjasnit vznik spolků však dle našeho soudu stále ještě přetrvávají některé nejasnosti. Zejména se jedná o přijímání stanov usnesením ustavující schůze či dohodou zakladatelů o stanovách.

Ustanovení § 175 návrhu obč. zák. stanoví, že spolek se zakládá dohodou zakladatelů o stanovách, což je fáze předcházející samotnému vzniku spolku, tedy chvíli, kdy spolek začíná existovat jako právní subjekt. Spolek sám vzniká až přijetím stanov (§ 177 odst. 1 návrhu) a návrh v této souvislosti uvádí: „Stanovy lze přijmout i usnesením ustavující schůze. Ustavující schůze je orgán tvořícího se spolku. Ustanovení o členské schůzi se na ní použijí obdobně.“ Problém představuje písmeno „i“ v první větě. Obvykle symbolizuje ještě jinou možnost – v tomto případě tedy jinou možnost vzniku spolku než pouze přijetím stanov ustavující schůzí. Návrh však nikde jinde tuto možnost dále neupravuje. Lze se tedy domnívat, že touto možností může být i dohoda zakladatelů o stanovách, a vznik by plynul se založením spolku, čímž by byl potvrzen příklon nové úpravy k respektování především svobodné vůle subjektů.

Ve zveřejněném stavu nový obč. zák. tak vlastně rozlišuje dva druhy spolků. První z nich je jakýsi uzavřený spolek, který je založen a vznikne dohodou zakladatelů o stanovách. Druhý je spolek „otevřený“, který zakladatelé chtějí otevřít širokému spektru zájemců. Je založen dohodou o stanovách, ale vzniknout může až přijetím stanov ustavující schůzí (tu vlastně připraví přípravný výbor, který je tvořen alespoň třemi osobami), které se ovšem musí účastnit alespoň jedna jiná osoba odlišná od přípravného výboru. Může jít pochopitelně o dalšího zakladatele, ale může jít také o jiného účastníka ustavující schůze, jak umožňuje § 178 návrhu.

¹³⁾ Ustanovení § 6 zákona č. 83/1990 Sb.

¹⁴⁾ Ustanovení § 183 odst. 1 návrhu obč. zák., leden 2005.

¹⁵⁾ Ustanovení § 175 návrhu obč. zák., leden 2005.

¹⁶⁾ Ustanovení § 177 návrhu obč. zák., leden 2005.

¹⁷⁾ § 6 zákona č. 83/1990 Sb.

¹⁸⁾ § 9a zákona č. 83/1990 Sb.

K otázce založení a vzniku spolků lze závěrem říci, že příliš nerespektuje zásadu moderního zákonodárství, tedy přiblížení právní úpravy jejím adresátům. Nesrovnalosti a obtíže při vykládání výše popsaných ustanovení by měli tvůrci nového obč. zák. ještě uvážit a provést patřičné změny k jejich odstranění. S obdobnými názory ze strany budoucích uživatelů (adresátů) této právní úpravy se výše zmíněná Liga lidských práv setkává při řešení projektu, kdy se dotazuje současných občanských sdružení na jejich názory na aktuální znění návrhu obč. zák. Výsledkem jsou bohužel často stížnosti na přílišnou komplikovanost a nesrozumitelnost tohoto návrhu a nejčastěji se vyskytují právě v oblasti vzniku spolků.

Některé další nové rysy spolků

Dalším příkladem změny je rušení¹⁹⁾ spolku, které by mělo být v rukou soudů, a nikoli v rukou správního úřadu – ministerstva vnitra – jak je tomu doposud. Pokud se spolková činnost přičí zákonu, je na soudu, aby rozhodl o nápravě, případně o zrušení spolku, jakožto o krajní variantě. Tím je dána pravomoc rozhodnout o těchto podstatných otázkách existence spolků do rukou nestranného orgánu.

Tvůrci předlohy se rovněž pokoušeli ochránit některé spolky, tzv. malé spolky,²⁰⁾ od některých zbytečně svazujících ustanovení, která jsou nad rámec obvyklé praxe. Představíme-li si tzv. neziskový sektor, tak ten je z velké části tvořen malými spolky – nyní stále občanskými sdruženími, která jsou zřízena např. k pozvednutí úrovně obce, rozvoji jejího života, k ochraně nejruznějších památek, péči o sociálně potřebné

a k mnoha a mnoha dalším důvodům a jejichž jedinou snahou je zlepšit život jak sobě, tak lidem ve svém okolí. Tato sdružení jsou často malá a jejich chod je zajišťován členy v jejich volném čase. Postavit jim do cesty nejružnější bariéry znamená omezit či přímo zastavit jejich činnost. To pochopitelně není účelem této úpravy a pravděpodobně by to byl krok zpět ve vývoji české právní úpravy této oblasti. Právě to je důvod pro vyčlenění malých spolků. Bohužel, tvůrci nového návrhu obč. zák. zatím tyto spolky ušetří pouze některých ustanovení dotýkajících se členské schůze. V ostatních bodech návrhu mají stejné povinnosti se spolky, které můžeme nazvat velkými. Domníváme se, že by spolky s méně než 50 členy měly mít co možná největší osvobození od ostatních kogentních ustanovení návrhu, neboť praxe ukazuje, že jejich činnost je prospěšná, ale čím více povinností se jim uloží, tím více bude jejich činnost ustávat. Poslední nový prvek, který uvedeme, je možnost spolku podnikat či vykonávat jinou výdělečnou činnost.²¹⁾

Současným občanským sdružením zákon tuto výsadu výslovně nepřiznává, což je sice v souladu se zásadou umožňující soukromým subjektům činit vše, co jim zákon výslovně nezakazuje, interpretováno tak, že podnikat mohou, ovšem celou situaci by usnadnila existence základních mezí pro tuto činnost. Tyto meze poskytuje právě § 174 návrhu obč. zák., který spolkům umožní podnikat, ovšem s omezením pro nakládání s výnosy. Spolky tak mohou mimo spoléhání na dotace či jiné příspěvky třetích osob svou činnost financovat vlastní výdělečnou činností.²²⁾

Připravovaný občanský zákoník má

¹⁹⁾ § 232 an. a § 132 an. návrhu obč. zák.

²⁰⁾ § 217 návrhu uvádí: „Spolky, které mají méně než 50 členů, se mohou ve stanovách odchýlit od ustanovení § 204 až 214 a § 216.“

²¹⁾ § 174 odst. 1 stanoví, že „vedle hlavní činnosti může spolek vyvíjet vedlejší hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, pokud je její účel v podpoře hlavní činnosti nebo v hospodárném využití spolkového majetku.“ Tento zisk lze ovšem v souladu s odstavcem 2 „použít pouze pro spolkovou činnost, včetně správy spolku“.

²²⁾ Obdobný názor, který ovšem směřoval k návrhu spolkového zákona zamítnutému v roce 2000 poslaneckou sněmovnou, viz Adámková, K.: Úvaha nad potřebností „nepotřebného zákona o spolcích“. Právní rozhledy, č. 2, 2001, str. 67.

vést ke zpřehlednění našeho soukromého práva. Tým, který připravuje nový zákoník, čítá zhruba desítku odborníků. Vzhledem k významu tohoto kodexu je nezbytné, aby se do přípravných prací na něm zapojilo co nejvíce lidí. Právě jeho budoucí adresáti by měli tvůrcům kodexu nabídnout své poznatky z praxe k zapracování. Tím se objektivní právo přiblíží k tomu, komu je určeno. V článku jsme upozornili na některá sporná místa návrhu občanského zákoníku týkající se spolkového práva. Chtěli bychom v této souvislosti apelovat na subjekty tzv. neziskového sektoru, aby i ony poukázaly na ta ustanovení návrhu, která se jim jeví jako problematická.

NETT (Michaela Frycová, Jan Kroupa, Monika Šatavová, Josef Štoгр):

Připomínky k částem návrhu re-kodifikace občanského zákoníku ve verzi, ve které byl vyvěšen Ministerstvem spravedlnosti ČR k veřejnému připomínkování v průběhu r. 2005

Tento materiál vznikl na základě grantu Nadace VIAz programu Trust pro střední a východní Evropu - podpora příznivého legislativního a fiskálního prostředí

Obsah:

Část I. - Připomínky k vybraným částem upravujícím právnické osoby

- Úvod
- 1. Nepřehlednost a složitost úpravy
- 2. Zvolená konstrukce výjimek z obecné úpravy
- 3. Pojetí právnických osob obecně
- 4. Problematika úpravy pro korporace
- 5. Detailní úpravy pro spolky - oddělení statusových záležitostí od technických úprav
- 6. § 119 - účel a povaha právnických osob
- 7. § 121 - veřejná prospěšnost

8. Úprava pro fundace (nadace, nadační fondy a ústavy - dnešní OPS)

9. Závěrečná ustanovení

Závěr

Část II. - Navržená právní úprava fundací

Shrnutí připomínek

Část I. - Připomínky k vybraným částem návrhu upravujícím právnické osoby

Úvod

Tento materiál obsahuje připomínky ke zveřejněnému návrhu re-kodifikace občanského zákoníku vždy se širší argumentací. V příloze pak jsou zopakovány samotné připomínky. Přitom postupujeme od obecných připomínek k několika málo konkrétním, které (s výjimkou připomínek k §§ 119 a 121) jsou vždy připomínky ukázkové, předpokládáme, že významnou úpravou by měl projít celý text.

1. Nepřehlednost a složitost úpravy

Více než 2500 paragrafů navržené re-kodifikace vypovídá o tom, jak se autoři nevyrovnali s jednou z nástrah kodexu, který v mnoha místech působí dojmem, že má nahradit učebnici práva. Zejména vzhledem k tomu, že v mnoha případech se pokouší právně vymezit pojmy, které jsou v praxi běžně používány.

Dále se přístup autorů stále hlouběji propadá do právního řešení nejrůznějších myslitelných situací a jejich kombinací, to svědčí o naprosté nedůvěře v přiměřenost jednání aktérů občanského práva a zejména o nedůvěře v efektivní činnost soudů.

Odkazy na srovnatelné dokumenty se zpravidla omezují na kodex provincie Quebec ve smyslu „někde také mají přebujelý právní dokument“, místo aby byly pro srovnání vzaty různé typy úprav v evropských státech - žádná z nich takového rozsahu a komplikovanosti nedosahuje.

Základním problémem neudržitelného rozsahu návrhu re-kodifikace je malá schopnost autorů řešit v kodexu podstatné otázky tak, aby specifické problémy a dílčí záležitosti bylo možné řešit v speciálních zákonech. Kodex je tak neúměr-

ně zatížen řadou detailů a zaniká jeho celková konstrukce, kodex tak v navržené podobě nemůže plnit roli základního orientujícího právního dokumentu.

Kritizovatelná je též celková koncepce přístupu autorů k celkové konstrukci úpravy. Celkové kritické připomínky k němu však přesahují rámec tohoto textu a proto se omezujeme na připomínky k dílčím projevům tohoto přístupu.

Domníváme se, že návrh z těchto i dalších ohledů svým provedením nepřispívá ke zpřehlednění a zpřesnění práva a právní praxe a není ve stavu, ve kterém by mohl být předložen do legislativního procesu.

Připomínky:

1a) Návrh kodexu se v některých případech pokouší o právní definice pojmů, jejichž užívání je v právní praxi zavedené, a nadbytečně tak zasahuje do teoretických oblastí práva. Navrhujeme v tomto smyslu návrh zjednodušit.

1b) Návrh normativně řeší často i velmi nepravděpodobné kombinace situací. Navrhujeme výrazné zjednodušení.

1c) V návrhu nejsou rozlišovány podstatné části úpravy od podružných a obsahuje i řešení okrajových témat, která by měla být upravena ve speciálních zákonech.

Navrhujeme důsledně odlišovat a v občanském zákoníku řešit (pokud se týče právnických osob) jen statusové otázky, podobně text zpřehlednit i v dalších částech.

2. Zvolení konstrukce výjimek z obecné úpravy

Pro kodex byla zvolena právní konstrukce, která je sice korektní, ale v kombinaci s podivuhodným rozsahem normy se jeví jako zmatečná. V textu jsou formulovány obecné teze, aby pak na nejrůznějších místech rozsáhlého textu návrhu nebo dokonce v jiných zákonech bylo konstatováno jiné právní řešení, které je v legislativně-technickém smyslu výjimkou z obecné povahy této navržené úpravy. To je možné v relativně krátkém a přehledném textu, kdy tento legislativně-technický postup věc zjed-

noduší. Při konstatované nepřehlednosti návrhu však jde o vadu podstatnou.

Příkladem může být § 99 odst. 1 návrhu - právnická osoba vzniká dnem, k němuž byla zapsána do veřejného rejstříku. Zdánlivě obecná úprava, která je však formálně nadřazená jiným časovým určením vzniku právnických osob nebo konstataci existence právnických osob. Přímo v návrhu např. u spolků - (§ 191 návrhu) je vznik dán samotným aktem ustavení, jinde např. u obcí, může jít o akt samosprávy upravený zákonem o obcích, nebo v jiných případech o rozhodnutí soudu. Je potom oprávněné vznést otázku po hodnotě uvedené normativní věty na samém začátku úpravy (v pořadí osmém paragrafu, který se věnuje právnickým osobám).

Tato konstrukce, postavená na zobecnění náhodné (a ve smyslu dané věci okrajové) teze, přispívá k nepřehlednosti a ztěžuje orientaci (v tomto zvoleném příkladu v pojetí vzniku právnické osoby) v textu navržené úpravy.

Připomínky:

2) Návrh se snaží vytvářet uzavřený systém postavený na abstraktním schématu, jeho základní konstitutivní prvky jsou zvoleny nevhodně a jeho zařazení do vnějších kontextů (Ustava ČR, další významné zákony) je problémové, z tohoto důvodu se jeví jako nejvýhodnější řešení jeho celkové přepracování.

3. Pojetí právnických osob

Díl 3, oddíl 1.

Ustanovení úvodních paragrafů (§§ 92 - 95 návrhu) vymezují základní náležitosti právnické osoby. Následuje 12 paragrafů (§§ 96 - 107 návrhu), které řeší ustanovení právnické osoby, to implikuje chybný předpoklad, že kodex začíná s vymezením právnických osob na „zelené louce“.

Není sporu o tom, že úprava vzniku právnické osoby je důležitá, nemělo by to ale vést ke stavu, kdy legislativní technika vede k ignorování toho, že existují právnické osoby, u kterých zakladatelské jednání nemá smysl uvažovat a že existuje řada rozdílných typů právnických osob právě z hlediska vzniku. V návrhu se tak od počátku zužuje a zploštuje

pojetí právnické osoby. Výsledkem je horší úprava než současně platná, která jen konstatuje různé typy právnických osob (§18 zákona 40/1964 Sb.). Přístup autorů je obecnější jen zdánlivě a způsobuje zejména věcně neobhajitelnou egalizaci právnických osob formovaných historicky v zcela rozdílných podmínkách, a dále vytváří potenciální konflikt v případě právnických osob, jejichž vznik není upraven v občanském zákoníku - zejména na výše zmíněných samospráv, ale také dalších právnických osob, které buď jsou jako existující konstatovány v Ústavě ČR, vznikají na základě speciálních zákonů nebo církevního práva atd.

Skrytý předpoklad, že takto koncipovaný kodex přispěje ke zpřehlednění různých typů subjektů zakládaných státem, se jeví jako čistě spekulativní a nerealistický. Např. povinnost vést veřejné rejstříky právnických osob nelze zaměnit za obecné ustanovení, že právnická osoba vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku.

Úprava právnických osob postavená na podstatném významu aktu ustavení právnické osoby má negativní dopad na porozumění rozdílnosti různých typů právnických osob, odlišných právě v okolnostech a formách svého vzniku - ustavení. To se negativně projevuje v následných těžko řešitelných dilematech dalšího textu úpravy.

Definování právní subjektivity jako způsobilosti k právům a povinnostem a z právní subjektivity vyplývající způsobilosti k právnímu jednání a k odpovědnosti za toto jednání je obsahem teorie práva, a je to víceméně správně zakotvené v § 19 návrhu. Návrh neobsahuje žádné zdůvodnění, proč se při vymezení právní subjektivity právnických osob postupuje jinak (§ 93 právnická osoba má práva a povinnosti, která jsou slučitelná s její povahou a je v tomto rozsahu schopna právně jednat ...)

V současném občanském zákoníku lze omezit způsobilost právnické osoby k právům a povinnostem pouze zákonem (§ 19a), zatímco podle navržené úpravy je předpokládáno, že právní způsobilost právnických osob je omezena povahou právnické osoby.

Skrytý předpoklad, že nově koncipovaný kodex přispěje ke zpřehlednění různých

typů subjektů zakládaných státem se jeví jako čistě spekulativní a nerealistický. např. povinnost vést veřejné rejstříky právnických osob nelze zaměnit za obecné ustanovení, že právnická osoba vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku atd.

Připomínky:

3) úvodní část Dílu 3 a je třeba doplnit a §§ 96 - 107 je třeba přepracovat tak, aby jejich znění obrazilo skutečnost, např.

„§ 92 by měl obsahovat pouze navržený odst. 1

§ 93 vypuštěn

§ 96 odst. 1 Právnickou osobu lze ustavit právním jednáním zakladatele, zakladatelů, jiným právním jednáním, jehož výsledkem je vznik právnické osoby, a dále lze právnickou osobu ustavit zákonem nebo rozhodnutím zákonem k tomu zmocněného orgánu veřejné moci.

§ 96 odst. 2 Právnickými osobami jsou také subjekty, kterým ústavní pořádek a právní řád přiznává způsobilost k právům a povinnostem i v případech, že jejich vznik nelze považovat za ustavení podle odstavce 1.

§ 99 odst. 1 Pokud není v právním předpisu, který upravuje vznik právnické osoby, stanoveno jinak, vzniká právnická osoba dnem, ke kterému byla zapsána do veřejného rejstříku“ atd.

Přitom tyto připomínky jsou jen příkladné a přepracování v obdobném rozsahu by se mělo týkat větší části navržené úpravy v této části. Týká se to např. také části „Orgány právnické osoby“, §§ 123 až 127, „Jednání právnické osoby“, §§ 128 až 135, „Zrušení právnické osoby“, Shrnutí připomínek a „Přeměna právnické osoby“, §§ 136 - 151 atd.

4. Úprava pro korporace

Úprava pro korporace je zatížena zvoleným nevhodným legislativně-technickým postupem. Obecná úprava pro korporace je jen formálním krokem, který text jen neúměrně zatěžuje. Tvůrci návrhu nebyli schopni do důsledku udržet svoji forma-

listní právní konstrukci a obecné ustanovení týkající se korporace je uvedeno řadou odkazů na následné (od obecné úpravy odvozené) spolky. Zároveň je o korporacích řada zmínek již v předchozím textu. To vede už od počátku k neúnosné nepřehlednosti. Navíc navržená úprava obsahuje řadu dílčích nejasností a je zatížena formalismem, viz § 174 v navrženém znění: „O právnické osobě tvořené společenství osob platí, že je korporace. Také o právnické osobě tvořené jediným členem platí, že je korporace.“

Význam této formulace je sporný, bez dalšího je problematická a obsahuje zárodek argumentace kruhem. (Nehledě na zjevnou chybu - pravděpodobně mají tvůrci na mysli „společenstvím“ a nikoli „společenství“.) Vzhledem ke zvolené formální konstrukci se tvůrci návrhu odmítají zabývat povahou korporace jako takové a hledají formulaci, jaká právnická osoba je za korporaci považována, k tomu však potřebují používat pojmy právně definované až v následném textu (člen korporace), což v daném kontextu působí nepatřičně. Text zákona je tak neúměrně zatěžován tím, aby autoři prosadili svůj legislativní názor, že „korporace“ je pouhým abstraktem, a nemuseli se zabývat povahou korporace.

Domníváme se, že pokud by autoři zvolili pro část týkající se právnických osob méně ambiciózní výčtový postup (jak ho využívá současně platný občanský zákoník), a tak jako doposud pouze konstatovali existující typy právnických osob, nemusela by tato složitá a nadbytečná konstrukce právní úpravu pro korporace (a právnické osoby vůbec) neúměrně zatěžovat.

Připomínky

4a) Obecná úprava pro korporace se zejména v konstrukci § 175 stává zcela nepřehlednou, v některých případech platí obecná ustanovení a není jasné, proč jsou některá obecná ustanovení uvedena v části upravující korporace a jiná v části upravující spolky. Doporučujeme zcela jiný postup paralelních úprav pro různé typy právnických osob s tím, že občanský zákoník by měl obsahovat jen nejnútnejší statusové otázky a úprava spolků atd. byla provedena samostatným zákonem.

4b) Text návrhu je zatěžován tím,

že autoři do něj násilně zapracovávají takové definice a legislativní postupy, které vyplývají z jejich legislativních názorů, které však nejsou od počátku předmětem diskuse, ani nejsou obhajovány v komentářích, ale jsou skryty za zvolenou legislativně-technickou konstrukci. To se týká povahy právnických osob, ale i jiných témat. Doporučujeme všechna taková místa zjednodušit, nahradit věcně popisné konstrukce uplatňováním odkazů na obecné právní principy a ústavní práva, a tím dát prostor výkladu sporných ustanovení, kterým se při takto koncipovaném zákonu nelze vyhnout, judikaturou.

5. Detailní úpravy pro spolky

část a) - použití slova spolek

Spolkové části úpravy lze vytknout řadu jednotlivin, které jsou projevem právního konstruktivismu autorů návrhu, kteří zřejmě nedohlédají komplikací, které svým návrhem způsobují – viz výše komentář k problematice přechodných ustanovení. Příkladem může být např. ustanovení § 180 „Název spolku musí obsahovat slovo spolek nebo jiné označení vyjadřující, že se jedná o spolek“. Toto slovo již není běžně užíváno, je chápáno jako archaismus a často s pejorativním nádechem. Povinnost, aby název obsahoval toto slovo, vede u názvů existujících organizací k celé řadě tragikomicky působících kombinací, význam toho nelze podceňovat. Domníváme se, že autoři nikde nezduvodnili, proč má být zcela opuštěno slovo „sdružení“ nebo „občanské sdružení“. Jde o označení, které je jako právní pojem zavedené a které se vyskytuje v celé řadě názvů právnických osob vzniklých podle současně platného zákona o sdružování občanů. Je zcela neúměrné zasahovat do názvů existujících sdružení, tento navržený zásah a povinnost uvádět spolu s názvem slovo „spolek“ není dostatečně zdůvodněn.

část b) - nadbytečnost navržené úpravy

Podstatnou výhradu formulovala již diskuse v rámci přípravy návrhu na přelomu r. 2004 a 2005. Velká část navržené úpravy spolkového práva je nejen nadbytečná, ale především zcela nepatřičná. Je zde navrženo taxativně

upravit věci, které ze své povahy jsou čistě vnitřní věci sdružení, zákon vytváří neúměrně množství detailních nástrojů k řízení spolků a do detailu předepisuje jejich vnitřní procesy atd. - a přitom zevšeobecňuje jeden z možných modelů subjektu vzniklého sdružováním občanů. V rámci připomínek zformulovaných v rámci uvedeného procesu byli autoři návrhu nuceni konstatovat, že úprava v daném rozsahu není nutná a dostatečně zdůvodněná, že ochrana práv člena sdružení proti sdružení jako právnické osobě není z povahy tohoto vztahu věci úpravy spolků v rámci občanského zákona atd. Možnost domáhat se soudní cestou ochrany svých práv člena sdružení (spolku) vyplývá z obecné úpravy a měla by být jen jako detail řešena v jiných částech občanského zákoníku.

Celé velké části jsou v návrhu zařazeny jen z jakési „nadměrné kreativity“ autorů, např. úprava ustanovení spolku (§§ 183 až 191) obsahuje duplicitní části týkající se úpravy platné pro „založení spolku“ a „ustavující schůzi“ a řadu dalších detailů, které jsou zcela nadbytečné, podobná nesmyslně detailní ustanovení obsahuje též úprava tématu „seznam členů“ (§202) atd. Nejvíce se ingerence zákona do života spolků projevuje v části „organizace spolku“ a následujících (§§ 209 - 235). Text, tak jak byl předložen k veřejnému připomínkování, není v tomto smyslu v žádném ohledu obhajitelný a jeho přijetí by představovalo radikální zásah do současného stavu, faktickou kontrolu neziskových organizací vzniklých sdružováním ze strany státu a de facto ochromení některých jejich činností a reálné omezení jejich spektra. Domníváme se, že ve své povaze by šlo o významné omezení sdružovacího práva. Mají-li autoři na srdci dodržování demokratických principů při sdružování a záruky plnění zákonných povinností právnických osob, lze to zajistit jinou, obecnější legislativní technikou uplatňování určitých principů, a odkazem na soudní, nikoli správní přezkoumatelnost jejich domnělých porušení.

část c) - oddělení statusových záležitostí od technických úprav

Zvolená právní konstrukce návrhu se v konkrétním případě spolků (právnických osob vznikajících sdružováním) ukazuje jako zcela nevhodná. Historicky a v různých prostředích se formovaly zcela rozdílné typy těchto subjektů, které dnes

působí vedle sebe. Komplexní norma, která má ambice provést obecnou úpravu pro ustavení orgánů těchto subjektů a předpisů pro jejich činnost, mohla vyjít jen z nepochopení reálného stavu.

Domníváme se, že občanský zákoník by měl jednoznačně oddělit statusové otázky od problematiky technicko-organizační a ponechat detailní úpravy, pokud jsou nutné, na speciální zákony. Ambice, aby občanský zákoník řešil „vše“, co se týče právnických osob některých typů, je nenaplnitelná, s tvůrci návrhu nelze souhlasit ani v tom, jak velký rozsah má vůbec taková právní úprava mít. Zastáváme názor, že pokud právní úprava jakkoli omezuje práva sdružovat se a jednat při sdílení společné věci, jakmile formuluje omezující povinnosti nebo zákazy, musí to být vždy pro každý dílčí krok dostatečně zdůvodněno.

Připomínky:

5a) Je třeba umožnit, aby existující občanská sdružení mohla dále jako označení typu subjektu užívat označení „občanské sdružení“. Je třeba postupovat podle zásady, že pro změnu je vždy třeba dostatečného důvodu a že právní mínění autorů návrhu není takovým dostatečným důvodem. Minimálně je třeba zachovat u existujících subjektů označení „občanské sdružení“ jako legitimní ekvivalent označení spolek (§ 180).

5b) K úpravě spolků proběhla ještě před vyhlášením veřejného připomínkového řízení intenzivní diskuse mezi zástupci některých neziskových organizací a zpracovateli. Považujeme za nutné, aby její výstupy byla zahrnuta do připomínkového řízení.

5c) Navrhujeme, aby tato část byla zcela přepracována, v občanském zákoníku ponechat pouze ta ustanovení, která jsou ze své povahy statusová - slouží k tomu, aby spolek nebo sdružení bylo navenek věrohodným subjektem s věrohodnou reprezentací, bylo schopné přijímat závazky a ručit za ně. Vše ostatní, pokud je to nutné, by měl řešit tak jako dosud speciální zákon. Pokud bude zachován navržený legislativně-technický model, pak nechť je dotažen do důsledku a je zpracována obecná úprava pro korporace (a ni-

koli pro spolky) s tím, že pro spolky (sdružení) postavené na občanském principu bude platit zvláštní úprava tak jako doposud.

6) § 118 odst. 1 - účel právnických osob

Tento paragraf považujeme za velmi důležitý, o to větší pozornost je třeba věnovat tomu, že jeho smysl není v komentáři (k §§ 118 - 120) prakticky vůbec vyložen. V komentáři se říká, že „pro okruh soukromého práva je vzhledem k zásadě rovnosti subjektů v principu lhostejné, které právnické osoby jsou soukromoprávní a které veřejnoprávní“. Tento argument však by spíše napovídal, že toto ustanovení je nadbytečné, zvláště když se občanský zákon osobám veřejného práva prakticky vůbec nevěnuje (s dílčími výjimkami např. v §175 a dalších). Zcela nezdůvodněné je i to, že se zde mluví o „zájmech při ustavení právnické osoby“ a nikoli „veřejnoprávní či soukromoprávní povaze právnické osoby“, jak to činí důvodová zpráva a také citovaný příklad §175 odst. 2.

Zcela nejasná a ve své povaze nepravň je formulace i v pasivním tvaru „se posuzuje“, kde není zřejmé kdo, kdy a za jakých podmínek je subjektem oprávněným či dokonce povinným takové posouzení provést.

Domníváme se, že jde o zcela neobhájitelné izolované a cizorodé ustanovení, o jehož skutečném významu a dalším „použití“ v případě schválení tohoto textu nelze v důvodové zprávě nalézt nic podstatného.

Jeho existenci v občanském zákoníku považujeme za zcela nadbytečnou. Předpokládáme, že jednou věcí je statusově určená povaha subjektu, jeho zákonem určená vnitřní struktura orgánů a povinné procedury, a druhou věcí je vlastní jednání subjektu. Citované ustanovení v použití slova „záměr“ nejasně mísí záležitost statusu právnické osoby a jejího jednání. Domníváme se, že subjekt soukromého práva nemůže bez jeho souhlasu žádná jiná osoba posuzovat. Stejně tak není přípustné, aby někdo shromažďoval informace o jednání subjektu, jeho zájmech a posuzoval je (pokud se nejedná o trestní věci). Podobně postupovat nemůže ani stát, pokud by citovaný paragraf byl míněn tak, že

na jeho základě má stát právo posuzovat záměry soukromoprávních osob a jejich jednání. Návrh jako by na jedné straně chtěl vytvořit podmínky pro jednoznačné posouzení povahy právnické osoby (musí „se“ určit, zda je či není veřejnoprávní), na druhé straně váže toto určení na výklad zcela neurčité právní skutečnosti jako je „záměr“ a „statutární činnost“. Zvláštní je, že je zde zcela nesystémově a pro jedno použití zaváděn pojem „hlavní (statutární) činnost“, ačkoli nic takového není pro právnickou osobu povinné vymezit ani v zakladatelském jednání (§ 97), ani to není nutné formulovat dle § 101, který upravuje náležitosti uvedené ve veřejném rejstříku. Tam je použit pojem „předmět činnosti“.

Návrh navíc předpokládá, že takové posouzení musí být provedeno u každé právnické osoby, mělo by se tedy vztahovat i na právnické osoby, jejichž status neupravuje občanský zákon. Toto ničím nezdůvodněné ustanovení je třeba nahradit zcela jiným přístupem: právnická osoba by měla mít možnost sama kdykoli rozhodnout, kdy bude vykonávat činnost ve veřejném a kdy v soukromém zájmu. Může to rozhodnout již na začátku jejího zakladatel, podmínky a náležitosti toho může určit zvláštní zákon atd. Ale toto rozhodnutí by nemělo být vázáno na akt založení právnické osoby. Pokud by bylo obecnou podmínkou ustavení právnické osoby, jak je navrženo, šlo by o diskriminující omezení zakladatele i právnické osoby samé.

Připomínky:

6) Navrhujeme ustanovení § 118 odst. 1 vypustit a odstavec 2 § 118 integrovat do § 119.

7. §§ 121 a 122 - veřejná prospěšnost

K této problematice byla zpracována řada expertiz a byly jednoznačně formulovány i důvody, proč statusová norma nemá řešit záležitost posuzování veřejné prospěšnosti. Vycházíme přitom z názoru, že veřejná prospěšnost není věcí statusu a netýká se povahy subjektu, ale týká se výkladu jednání subjektu. Je tedy oprávněné posuzovat jednání subjektu z různých hledisek a případně ze strany státu formulovat, jaké souvislosti jsou spojené s tím kterým typem jednání – např. výhody pro osoby jednající v zájmu veřejném.

Není ale reálné definovat obecné zadání, podle kterého bude posuzována veřejná prospěšnost té či oné osoby, aniž by o to daná právnická osoba sama požádala. Řešit problematiku veřejné prospěšnosti jako věc primárně statusovou sice lze, znamená to však (kromě systémové nesprávnosti), že každé jednotlivé jednání dané právnické osoby může být předmětem (a nebo záminkou), aby byl individuálně přehodnocen její status. To je minimálně velmi komplikovaný a technicky obtížně proveditelný administrativní zásah do její právní subjektivity, což až doposud bylo možné provést pouze zákonem.

Navíc v tomto smyslu nelze nalézt shodu, o povaze (společenském přínosu) dané osoby se vždy uvažovalo a uvažuje dle dané politické interpretace (v jedné aktuální a významné politické teorii by veřejně prospěšné byly ze svého statusu především obchodní subjekty, díky jejichž aktivitám a následně daním je státem zajišťován společenský progres, zaměstnanost atd.).

Navržená právní úprava se nutně nedokáže vyhnout definici kruhem, dle které veřejně prospěšné je to... co je veřejně prospěšnou činností. Jediný reálný význam pak má v těchto paragrafech vymezení předem určených a rovných podmínek, to však může být upraveno ve zcela jiných právních souvislostech a de facto je zajištěno již v Ústavní listině práv a svobod.

Nijak není zargumentován důvod, proč by občanský zákoník takové ustanovení obsahovat měl, když tak či onak pro jeho provedení musí být následně přijat speciální zákon. V souladu s argumentací autorů návrhu k § 118 je třeba konstatovat, že přiznání či nepřiznání veřejné prospěšnosti (pokud se takový institut zavede) nijak nezasahuje do problematiky soukromého práva, neboť se jím řeší jen otázka vztahu takto posuzovaných právnických osob a státu a výhod, které mohou být právnické osobě (pokud získá tento status) poskytnuty státem, případně výhod, které stát poskytne třetím osobám, které daný subjekt podporují. Nejedná se tedy o věc, která by měnila postavení dané právnické osoby vůči jakémukoli jinému subjektu v občanskoprávním vztahu.

Připomínky:

7) Navrhujeme ustanovení §§ 121 a 122 vypustit.

8. Úprava pro fundace (nadace, nadační fondy a dnešní OPS)

K této věci jsme zpracovali komplexní připomínky (viz příloha č. 2), z nichž vybíráme:

Argumentace k této úpravě, odkazující se na zahraniční vzory, je nepřesná. Navržená úprava je ve své koncepci v evropském právním kontextu mimořádná svým rozsahem i povahou, snahou vytvořit jednotné a státem plně kontrolované homogenní pole srovnatelných právnických osob. Právní úprava pro majetkové právnické osoby se prakticky ve všech zemích Evropy a USA vyznačuje velkou mnohotvárností, rozdílnou mírou samostatnosti u různých typů majetkových právnických osob a podílem tradice a vazby na církevní právo. Již zákon 227/97 Sb. je v jistém smyslu v úpravě nadačních subjektů velmi odlišný od úprav ve většině evropských zemí a autoři pokračují v tomto trendu, navíc v ambiciózním projektu komplexní úpravy, který nemá zahraniční obdobu a vychází alespoň z části z významných zjednodušení dané problematiky. Je to politováníhodné právě proto, že mezi autoři návrhu jsou odborníci na majetkové právnické osoby a všech těchto souvislostí si musí být vědomi.

K úpravě právních podmínek pro majetkové právnické osoby (nadace) se ukazuje zvolený legislativně-technický postup jako zcela nevhodný. Navíc doposud vůbec neproběhla ani odborná, ani veřejná diskuse o tom, jaké postavení by měly tyto právnické osoby hrát a v jaké škále podob. Navržené řešení jen zvyšuje napětí, které již dnes existuje, platná právní úprava je velmi málo citlivá pro současné relativně bohaté spektrum těchto subjektů.

Připomínky:

8) Navrhujeme problematiku majetkových právnických osob neintegrovat do občanského zákoníku, nadále ji řešit samostatným zákonem a diskusi o této úpravě oddělit od diskuse o občanském zákoníku.

9. Chybějící přechodná ustanovení

Návrh, který je předložen k veřejné diskusi, neobsahuje obvyklou závěrečnou část přechodných ustanovení. Z výše

úvedeného je zřejmé, že právě ve vztahu k dosavadní existenci různých typů právnických osob bude formulování přechodných ustanovení v návrhu záležitostí neobyčejně komplikovanou, že navržená rekodifikace bude zřejmě muset obsahovat nepřímé novely řady zvláštních zákonů, bude muset být dále rozšířen rozsah systémových výjimek, nezbytných pro uchování kontinuity a legality současného stavu. Lze očekávat, že např. u právnických osob spolkového typu bude nutné stanovit lhůty pro uvedení jejich statutárních dokumentů do souladu s novou právní úpravou a jejich novou registraci, která bude představovat mimořádný nápor na příslušné orgány státní správy, dále bude třeba stanovit sankční postupy vůči těm osobám, které zákoně nálezitosti nesplní atd. Odhlédnuto od faktu, jaké zatížení soudů by takováto změna mohla znamenat, je třeba konstatovat, že návrh, který přechodná ustanovení neobsahuje, nemůže být považován za veřejně projednaný.

Připomínky:

9) Doporučujeme zákon zcela přepracovat a připravit do nového veřejného připomínkování ve standardní podobě.

Závěr:

Tento materiál obsahuje připomínky k návrhu rekodifikace občanského zákoníku ve verzi vyvěšené Ministerstvem spravedlnosti ČR k veřejnému připomínkování, a zároveň jejich krátké zdůvodnění. Domníváme se, že kromě vlastního připomínkového řízení může mít význam i jako základ pro širší diskusi o přístupech ke způsobu, jakou zvolit legislativně-právní konstrukci a postup tak, aby návrh novel nebyl vzhledem k povaze subjektů veřejné sféry omezující, egalizující.

Návrh v tomto ohledu podle našeho názoru nepřispívá ke zpřehlednění a zpřesnění praxe a není ve stavu, ve kterém by mohl být předložen do legislativního procesu. Očekáváme, že bude znovu otevřena pracovní diskuse, zejména v otázce úprav pro právnické osoby, která by mohla přispět k vytvoření jednoduššího a přehlednějšího návrhu.

Předpokládáme, že s tvůrci zákona nás spojuje jeden cíl - zpřehlednit celé toto pole. Domníváme se však navíc, že je třeba dbát na to, aby statusová část

úpravy pro právnické osoby nedeformovala existující reálnou mnohotvárnost různých typů právnických osob, která se nevyčerpává jen v mnohosti právních forem, ale také ve značné rozdílnosti jejich vnitřního uspořádání, forem jednání a způsobů, jak vytvářejí svoje orgány a formulují svoje mise.

Všechny tato skutečnosti nelze při vytváření právních norem bagatelizovat či zcela ignorovat.

Část II. - navržená právní úprava fundací

Navržená rekodifikace OZ obsahuje též část „Fundace“. Podle všeho v Evropě ani ve světě neexistuje žádný srovnatelně podrobný a komplexní pokus svázat mnohotvárné podmínky existence majetkových právnických osob do jednoho velmi úzkého, o to však podrobnějšího normativního rámce, jak se o to pokouší Oddíl 3 návrhu. Domníváme se, že zvolený postup je vzhledem ke komplexnosti tématu neudržitelný. Provizorium, které bylo v našem postkomunistickém právním řádu vytvořeno vynuceným přijetím velmi úzce pojatého nadačního zákona v konkrétní společenské situaci, se tímto návrhem povyšuje na systémové řešení. Následující připomínky jsou proto jen výběrové, zaměřené na vybraná významná místa navrženého znění.

1. Fundace

Obecné řešení pododdílu 1 - „Obecně o fundacích“ se v § 270 návrhu s odkazem na úpravu pododdílu 2 - „Nadace“ radikálně zužuje, celý pododdíl se tak stává jen formální konstrukcí, umožňující zahrnout do tohoto typu právnických osob též fondy zřízené státem, a to jak exekutivou, tak zákonem. Je otázkou, zda tato věc má být upravena v kodexu občanského práva.

Návrh:

1) Buď úpravu majetkových právnických osob z OZ zcela vypustit, nebo dopracovat pouze obecnou část o majetkových právnických osobách (dnešní pododdíl 1 - Obecně o Fundacích).

2. § 269

§ 269 návrhu používá obecně pro vznik fundace, že je „zřízena“, na rozdíl od na-

dace, která je založena. Tento rozdíl není nikde zdůvodněn, doporučujeme použít ve shodě obou oddílů slovo založena, jinak text sugeruje rozdíl v povaze zakládacího (zřizovacího) aktu a zejména ve vztahu zakladatele a zřizovatele k dané právnické osobě. Pokud se jedná o řešení vztahu státu jako zřizovatele a zřízení právnické osoby, měl by to být řešen v jiné normě než občanský zákoník.

Návrh:

2) § 269 návrhu vypustit a větu „fundace je založena zakladatelským právním jednáním“ zařadit jako samostatný odstavce č. 1 do § 268 (stávající odstavce přečíslovat na 2 a 3).

3 - § 271 odst. 1 návrhu - trvalost služby

Ustanovení tohoto paragrafu je velmi zužující. Ve slovech „trvalé službě“ se dostává do napětí s praxí, protože z mnoha důvodů nelze vyloučit, že nadace jako jakýkoli jiný subjekt po nějakou dobu nevyvíjí činnost. Nelze ani spravedlivě požadovat, aby takováto povinnost byla naplněna, rozhodně by proto nemělo jít o definiční znak. Úmysl zákonodárce byl zřejmě odlišit právnické osoby založené k dosažení nějakého konkrétního cíle, které po dosažení tohoto cíle ukončí svoji činnost, a ostatní právnické osoby u nichž ukončení jejich činnosti není v zakladatelském jednání předpokládáno. Tento záměr ale není v návrhu vyjádřen vhodně a působí jako nepřiměřený požadavek na neustálou, nepřerušovanou činnost.

Návrh:

3) Z § 271 odst. 1 návrhu vypustit slovo „trvalé“. Celý problém řešit v ustanoveních týkajících se fundací tím, že bude vložen nový § ve smyslu: „Fundace mohou být založeny na omezenou dobu určenou do dosažení svého účelu“. Do § 271 pak přidat nový odstavce ve smyslu „Nadace nemůže být založena jen na omezenou dobu určenou dosažením svého účelu“.

4. § 271 odst. 1 návrhu - účel - část 1

V citovaném paragrafu je účel vymezen velmi úzce a to dokonce tak, že to může způsobit zásadní omezení pro existující nadace. De facto se účel nadace omezuje

na a) společenský účel a b) hospodářský účel. Domníváme se, že se zde otevírá možnost odmítnout registraci nebo zrušit nadaci, jejíž účel je náboženský.

Návrh:

4) Doporučujeme formulaci první věty v § 271 změnit takto: „Zakladatel zakládá nadaci ke službě účelu, který pro ni určil.“

5. § 271 odst. 1 návrhu - účel - část 2

Druhá věta tohoto odstavce je formálně neobvyklá, neprávni. Není zřejmé, zda zpracovatel mínil tuto větu jako taxativní výčet (může jedině takto) nebo jako výčet demonstrativní. Zákon by neměl takto skrytě preferovat statický typ nadace před takovým typem nadace, která připravuje a realizuje vlastní operační programy, aktivně získává prostředky. Domníváme se, že tato formulace je zneužitelná, umožňuje taxativní výklad a omezení činnosti existujících nadací.

Záměr zakladatele, aby majetková právnická osoba byla subjektem, který je nositelem společenských změn posilujících veřejný prostor, je jako účel pro založení nadace legitimní a zákon by neměl ani potenciálně omezovat vytváření takových nadací.

Návrh:

5) Doporučujeme do druhé věty § 271 odstavce 1 doplnit za slovo „může“ slovo „například“.

6. Pododdíl 4 (chybně uvedený jako oddíl) - Ústavy - část 1

OPS může být nově chápána statutově jako majetková právnická osoba, významně se tím ale mění pohled na její cíle a na její orgány a jejich jednání atd. Jeví se nám jako nevhodné a jako potenciální akt, který porušuje právní jistoty, aby nově legislativa bez dalšího zrušila právní subjektivitu těch OPS, které (se souhlasem svých zakladatelů) nevyjádří svoji vůli přeměnit se na majetkovou právnickou osobu.

Návrh:

6) Doporučujeme zajistit v přechodných ustanoveních, že existující OPS nebudou chápány jako majetkové právnické osoby a nebudou nuceny ke změně svojí povahy.

7. Majetkový základ ústavu

S převodem OPS na majetkové právnické osoby se komplikuje a zvyrazňuje problém takových majetkových právnických osob, které nemají nadační jmění - část majetku, který není určen k hospodaření. Majetková právnická osoba by ze své povahy vždy měla mít majetek, a faktický a v návrhu neřešený problém je, jak zajistit, aby účetní hodnota jejího majetku při započtení aktiv a pasiv nebyla záporná. To souvisí nejen s věrohodností takového subjektu vůči třetím osobám, ale se samou povahou majetkové právnické osoby.

Návrh:

7) Do pododdílu 1 Obecně o fundacích zařadit nový § ve znění: „Majetek fundace má být přiměřený účelu, pro který byla tato právnická osoba založena“.

8. Téma podnikání

Majetková právnická osoba nemůže být zřízena za účelem podnikání - to je jedno ze základních omezení ve smyslu statusu právnické osoby a není o něm sporu. Tato věc by dle našeho názoru měla být obecně upravena v části pododdílu Fundace.

Návrh:

8) Do pododdílu 1 Obecně o fundacích zařadit nový § ve znění:

„Fundace může přiměřeně zhodnocovat svůj majetek, dbá přitom na minimalizaci rizik s tím spojených“

9. Vliv v jiných subjektech

Majetková právnická osoba by neměla mít možnost získat podstatný vliv v obchodních společnostech a obdobných forem skrytého podnikání.

Návrh:

9) Do pododdílu 1 Obecně o fundacích zařadit nový § ve znění: „Odst. 1 Fundace nesmí být založena s takovou majetkovou strukturou a nesmí upravit svoji majetkovou strukturu tak, aby získala významný vliv na řízení obchodní nebo obdobné společnosti.“

Odst. 2 Pokud je fundace založena závětí, dle které povaha majetkového základu odporuje předchozímu odstavci nebo pokud fundace přijme darem takový majetek, je povinna bez odkladu změnit majetkovou strukturu svého majetku tak, aby odpovídala podmínkám dle odst. 1“.

10. Celkové zpracování pododdílu 2 - Nadace

Vlastní úprava pro nadace (již jako jeden z typů fundací) obsahuje téměř padesát paragrafů, ve kterých návrh zabíhá do naprostých detailů a určuje řadu postupů a povinností v nej-různějších variantách, které mohou nastat. Návrh tak (jako i v mnoha jiných místech) nepřiměřeně bují, je opuštěna zásada, že obecná ustanovení dostačují v soukromém právu k tomu, aby v případě potřeby byla nepředvídaná situace řešena a posuzována z hledisek přiměřeného jednání a dodržování základních právních principů. Navíc návrh celkově velmi zužuje pojetí nadace a výrazně preferuje kontrolu státu nad její činností.

Návrh:

10) Doporučujeme pododdíl Nadace z návrhu rekonstrukce zcela vypustit a právní úpravu pro nadace řešit i nadále v samostatném zákonu.

Závěr

Domníváme se, že námi předložené vybrané připomínky dokazují, že návrh, zejména v obecní části (pododdíl 1 - Obecně o fundacích) a části pododdíl 2 Nadace nebyl dostatečně zpracován, celková koncepce návrhu nebyla v dostatečné míře veřejně diskutována a předložený návrh není v takovém stavu rozpracovanosti, aby mohl být předložen do legislativního procesu.

Shrnutí připomínek:

Část I.

Z našich připomínek k vybraným částem návrhu vyplývá, že návrh není dokumentem, který by byl dostatečně vnitřně konzistentním celkem, v mnoha případech je zvolen chybný postup, jeho přijetí by mohlo znamenat řadu předvídatelných komplikací a dá se předpokládat že i řadu dalších problémů. Naše připomínky jsou v tomto smyslu spíše ilustrativním

výběrem, nedá se předpokládat, že po jejich vypořádání by se celkově vyřešily celkové problémy navržené úpravy.

1a) Návrh kodexu se v některých případech pokouší o právní definice pojmů, jejichž užívání je v právní praxi zavedené, a nadbytečně tak zasahují do teoretických oblastí práva. Navrhujeme v tomto smyslu návrh zjednodušit.

1b) Návrh normativně řeší často i velmi nepravděpodobné kombinace situací. Navrhujeme výrazné zjednodušení.

1c) V návrhu nejsou rozlišovány podstatné části úpravy od podružných a obsahuje i řešení okrajových témat, která by měla být upravena ve speciálních zákonech.

Navrhujeme důsledně odlišovat a v občanském zákoníku řešit (pokud se týče právnických osob) jen statusové otázky, podobně text zpřehlednit i v dalších částech.

2) Návrh se snaží vytvářet uzavřený systém postavený na abstraktním schématu, jeho základní konstitutivní prvky jsou zvoleny nevhodně a jeho zasazení do vnějších kontextů (Ústava, další významné zákony) je problémové, z tohoto důvodu se jeví jako nejvýhodnější řešení jeho celkové přepracování.

3) úvodní část Dílu 3 a je třeba doplnit a §§ 96 - 107 je třeba přepracovat tak, aby jejich znění obrázelo skutečnost, např.

„§ 92 by měl obsahovat pouze navržený odst. 1

§ 93 vypuštěn

§ 96 odst. 1 Právníkou osobu lze ustavit právním jednáním zakladatele, zakladatelů, jiným právním jednáním, jehož výsledkem je vznik právnické osoby, a dále lze právnickou osobu ustavit zákonem nebo rozhodnutím zákonem k tomu zmocněného orgánu veřejné moci.

§ 96 odst. 2 Právníkými osobami jsou také subjekty, kterým ústavní pořádek a právní řád přiznává způsobilost k právům a povinnostem i v

případě, že jejich vznik nelze považovat za ustavení podle odstavce 1.

§ 99 odst. 1 Pokud není v právním předpisu, který upravuje vznik právnické osoby, stanoveno jinak, vzniká právnická osoba dnem, ke kterému byla zapsána do veřejného rejstříku“

atd.

Přitom tyto připomínky jsou jen příkladné a přepracování v obdobném rozsahu by se mělo týkat větší části navržené úpravy v této části. Týká se to např. také části „Orgány právnické osoby“, §§ 123 až 127, „Jednání právnické osoby“, §§ 128 až 135, „Zrušení právnické osoby“ a „Přeměna právnické osoby“, §§ 136 - 151 atd.

4a) Obecná úprava pro korporace se zejména v konstrukci § 175 stává zcela nepřehlednou, v některých případech platí obecná ustanovení a není jasné, proč jsou některá obecná ustanovení uvedena v části upravující korporace a jiná v části upravující spolky. Doporučujeme zcela jiný postup paralelních úprav pro různé typy právnických osob s tím, že občanský zákoník by měl obsahovat jen nejnútnejší statusové otázky a úprava spolků atd. byla provedena samostatným zákonem.

4b) Text návrhu je zatěžován tím, že autoři do něj násilně zapracovávají takové definice a legislativní postupy, které vyplývají z jejich legislativních názorů, které však nejsou od počátku předmětem diskuse, ani nejsou obhajovány v komentářích, ale jsou skryty za zvolenou legislativně-technickou konstrukci. To se týká povahy právnických osob, ale i jiných témat. Doporučujeme všechna taková místa zjednodušit, nahradit věcně popisné konstrukce uplatňováním odkazů na obecné právní principy a ústavní práva, a tím dát prostor výkladu sporných ustanovení, kterým se při takto koncipovaném zákonu nelze vyhnout, judikaturou.

5a) Je třeba umožnit, aby existující občanská sdružení mohla dále jako označení typu subjektu užívat označení „občanské sdružení“. Je třeba postupovat podle zásady, že pro změnu je vždy třeba dostatečné-

ho důvodu a že právní mínění autorů návrhu není takovým dostatečným důvodem. Minimálně je třeba zachovat u existujících subjektů označení „občanské sdružení“ jako legitimní ekvivalent označení spolek (§ 180).

5b) K úpravě spolků proběhla ještě před vyhlášením veřejného připomínkového řízení intenzivní diskuse mezi zástupci některých neziskových organizací a zpracovateli. Považujeme za nutné, aby její výstupy byla zahrnuta do připomínkového řízení.

5c) Navrhujeme, aby tato část byla zcela přepracována, v občanském zákoníku ponechat pouze ta ustanovení, která jsou ze své povahy statusová - slouží k tomu, aby spolek nebo sdružení bylo navenek věrohodným subjektem s věrohodnou reprezentací, bylo schopné přijímat závazky a ručit za ně. Vše ostatní, pokud je to nutné, by měl řešit tak jako dosud speciální zákon. Pokud bude zachován navržený legislativně-technický model, pak nechť je dotažen do důsledku a je zpracována obecná úprava pro korporace (a nikoli pro spolky) s tím, že pro spolky (sdružení) postavené na občanském principu bude platit zvláštní úprava tak jako doposud.

6) Navrhujeme ustanovení § 118 odst. 1 vypustit a odstavec 2 § 118 integrovat do § 119.

7) Navrhujeme ustanovení §§ 121 a 122 vypustit.

8) Navrhujeme problematiku majetkových právnických osob neintegrovat do občanského zákoníku, nadále ji řešit samostatným zákonem a diskusi o této úpravě oddělit od diskuse o občanském zákoníku.

9) Doporučujeme zákon zcela přepracovat a připravit do nového veřejného připomínkování ve standardní podobě.

Část II.

1) Buď úpravu majetkových právnických osob z OZ zcela vypustit, nebo dopracovat pouze obecnou část o majetkových právnických osobách (dnešní pododdíl 1 - Obecně o Fundacích).

2) § 269 návrhu vypustit a větu „fundace je založena zakladatelským právním jednáním“ zařadit jako samostatný odstavec č. 1 do § 268 (stávající odstavce přečíslovat na 2 a 3).

3) Z § 271 odst. 1 návrhu vypustit slovo „trvalé“. Celý problém řešit v ustanovení týkajících se fundací tím, že bude vložen nový § ve smyslu: „Fundace mohou být založeny na omezenou dobu určenou do dosažení svého účelu“. Do § 271 pak přidat nový odstavec ve smyslu „Nadace nemůže být založena jen na omezenou dobu určenou dosažením svého účelu“.

4) Doporučujeme formulaci první věty v § 271 změnit takto:

„Zakladatel zakládá nadaci ke službě účelu, který pro ni určil.“

5) Doporučujeme do druhé věty § 271 odstavce 1 doplnit za slovo „může“ slovo „například“.

6) Doporučujeme zajistit v přechodných ustanoveních, že existující OPS nebudou chápány jako majetkové právnické osoby a nebudou nuceny ke změně svojí povahy.

7) Do pododdílu 1 Obecně o fundacích zařadit nový § ve znění: „Majetek fundace má být přiměřený účelu, pro který byla tato právnická osoba založena“.

8) Do pododdílu 1 Obecně o fundacích zařadit nový § ve znění: „Fundace může přiměřeně zhodnocovat svůj majetek, dbá přitom na minimalizaci rizik s tím spojených“

9) Do pododdílu 1 Obecně o fundacích zařadit nový § ve znění: „Odst. 1 Fundace nesmí být založena s takovou majetkovou strukturou a nesmí upravit svoji majetkovou strukturu tak, aby získala významný vliv na řízení obchodní nebo obdobné společnosti.“

Odst. 2 Pokud je fundace založena závětí, dle které povaha majetkového základu odporuje předchozímu odstavci nebo pokud fundace přijme darem takový majetek, je povinna bez odkladu změnit majetkovou strukturu svého majetku tak, aby odpovídala podmínkám dle odst. 1“.

10) Doporučujeme pododdíl Nadace z návrhu rekonstrukce zcela vypustit a právní úpravu pro nadace řešit i nadále v samostatném zákonu.

© Nett 2006

Tento materiál vznikl na základě grantu Nadace VIA z programu CEE Trust - podpora příznivého legislativního a fiskálního prostředí.

Projekt Nett v tomto programu je obecně zaměřen na rámcový popis probíhajících společenských změn tak, jak se promítají do aktuálního legislativního procesu. Sleduje konkrétní výstupy přípravy návrhů, formuje stanoviska a komentáře k významným tématům, která se týkají právních úprav zasahujících a formujících veřejný prostor, prostor aktivit jednotlivců i organizací neziskového sektoru.

Připomínky k návrhu rekonstrukce tvoří nedílnou součást tohoto projektu, byly předány na Ministerstvo spravedlnosti ČR dne 27.11.2005.

Pajas, Petr Jan:

K problematice veřejné prospěšnosti

Studie zpracovaná pro Radu pro nevládní neziskové organizace - duben až červen 1999. Autorem je Ing. Petr Pajas, První poradenská o.p.s. a Centrum pro demokracii a svobodné podnikání, Praha. Hlavním cílem je rozbor problematiky rozlišení a určování veřejně prospěšných činností, respektive odlišení činností konaných ve veřejném zájmu od jiných činností, majících charakter prospěšnosti pro uzavřené skupiny osob nebo pro jednotlivce.

Studie obsahuje 6 částí:

I. Potřeba rozlišení činností konaných ve veřejném zájmu

II. Přehled přístupů v zemích Evropy a v USA

III. Obecná rozvaha o kategoriích prospěšnosti

IV. Současný stav definice a úley pro veřejně prospěšné činnosti v ČR

V. Možné postupy určování statutu veřejné prospěšnosti

VI. Možné užití statutu veřejné prospěšnosti

I. Potřeba rozlišení činností konaných ve veřejném zájmu

Tento text je zpracováván pro potřeby Rady nevládních neziskových organizací a jako podklad pro strategii NNO v České republice.

Hlavním cílem je rozbor problematiky rozlišení a určování veřejně prospěšných činností, respektive odlišení činností konaných ve veřejném zájmu od jiných činností, majících charakter prospěšnosti pro uzavřené skupiny osob nebo pro jednotlivce.

Užití výsledků studie se předpokládá v následujících oblastech:

1. Stanovení kritérií pro registraci veřejné prospěšnosti občanských sdružení a dalších právnických osob

V souvislosti s přípravou zásad zákona o sdružování, kterým bude nahrazen zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů se předpokládá nezbytnost odlišit sdružení (spolky) podle převažujícího stupně jimi zajišťovaných veřejně prospěšných činností. Takové rozlišení umožní efektivněji alokovat zdroje z veřejných rozpočtů a případně zajistit i efektivnější využívání daňových a dalších výhod společně s vymezením odpovídajících práv a povinností subjektů, kterých se poskytování výhod dotýká.

2. Odlišení nároků na přístup k prostředkům z veřejných rozpočtů

V současné praxi jsou prostředky ze státního rozpočtu rozdělovány prostřednictvím ministerstev, zejména pak občanským sdružením. Stávající stav je výsledkem dlouhodobého vývoje a postupného ale nevýrazného přizpůsobování výchozího rozdělení disponibilních prostředků mezi jednotlivá ministerstva skutečným potřebám. Zavedení kritérií a odlišení významnosti veřejné prospěš-

nosti by umožnilo spolu s důsledným rozbohem současných finančních toků lépe a efektivněji přerozdělit tyto prostředky do celého občanského sektoru, zejména mezi veřejně prospěšné instituce, obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení a zařízení církví.

3. Poskytnutí specifických daňových výhod

Zkušenosti ze zahraničí (Maďarsko, Ruská federace aj.) ukazují, že je možné podstatnou měrou zvýšit účinnost využití přerozdělovaných prostředků vybraných na daních a rovněž i spoluúčast občanů a podniků na financování veřejně prospěšných činností zajišťovaných organizacemi občanského sektoru, jsou-li výrazněji diferencovány výhody poskytované těmto organizacím i fyzickým nebo právnickým osobám, které je finančně nebo věcně podporují.

4. Vymezení zvláštních povinností

V souvislosti s poskytováním příspěvků z veřejných prostředků respektive výhod daňových, celních či jiných je třeba zajistit vyšší míru průhlednosti hospodaření s těmito prostředky a kontroly účelnosti jejich využití.

Všechny uvedené možnosti užití se následně promítnou jednak do úprav právního řádu, jednak do praxe exekutivy a samospráv České republiky a mohou mít i vztah k působení mezinárodních organizací.

II. Přehled přístupů v zemích Evropy a v USA

Studie se opírá o rozbor předpisů, zákonů a článků pojednávajících o právní problematice 28 zemí Evropy a Ameriky (viz Tabulka 1: Veřejně prospěšné činnosti - Přehled užití v jednotlivých zemích). Použity byly rovněž návrhy zákonů, připravovaných v některých zemích, na než je rovněž odkazováno v Tabulce 1. Cílem tohoto rozboru bylo shromáždit kritéria, která se v právním řádu vyskytují ve vztahu k daňovým úlevám nebo jiným právům a povinnostem a která mají vztah ke klasifikaci činností z hlediska jejich všeobecné prospěšnosti.

Ukazuje se, že vymezení všeobecné nebo veřejné či obecné prospěšnosti je často vztahováno pouze k charitativním činnostem, případně k činnostem, které

jsou z jakéhokoli důvodu předmětem altruismu a filantropie. V řadě zemí však existují mechanismy, které umožňují přesněji vymezit uplatnění určitých daňových výhod nebo práv a povinností vůči subjektům náležejícím do jedné nebo více kategorií veřejné prospěšnosti.

Dosti čtené je v souboru sledovaných zemí vymezení prostoru pro zakládání nadací nebo obdobných právnických osob s jistou ochranou státu, kdy je zdůrazněno obvykle několik obecných kategorií činností nebo účelů, na něž se právní úprava zejména vztahuje.

V některých zemích však již existuje nebo se připravuje právní úprava, která jmenovitě vymezuje kategorie veřejné prospěšnosti pro daňové nebo i jiné účely. V současné době existuje v tomto ohledu nejpodrobnější právní úprava v Maďarsku, která zavedlo několik kategorií veřejné prospěšnosti, registraci organizací podle těchto kategorií a s tím spojuje daňové úlevy těmto organizacím i velkorysé a odstupňované daňové odpisy právnickým a fyzickým osobám, které těmto registrovaným příjemcům poskytují dary a subvence; zároveň jsou poskytovány zvláštní snížené nebo nulové sazby nepřímých daní na vybrané činnosti prováděné ve veřejném zájmu (viz Tabulka 2: Maďarsko: Činnosti ve veřejném zájmu pro kategorizaci preferovaných příjmů).

Podrobný výčet preferovaných činností prováděných ve veřejném zájmu používají ze sledovaných zemí rovněž Ukrajina, Ruská federace, Litva a částečně též Albánie, Gruzie a Bulharsko (kde se jedná o pokročilá stáda návrhu zákonů).

Zcela specifický je stav ve Velké Británii, přesněji v Anglii a Walesu, kde je již od 17. století používán zákon o charitě, novelizovaný v letech 1992 a 1993. Jako charitativní jsou organizace určovány na základě stanoviska tzv. Komise charitativních organizací (Charity Commission), která je věcně vzato institucí na vládě nezávislou, ale financovanou z rozpočtu ministerstva vnitřních záležitostí a řízená vládou jmenovaným komisařem. Ve sporných případech rozhodují soudy. Protože se jedná o klasickou aplikaci zvykového práva opírající se o judikaturu soudů, je vymezení účelů a činností, považovaných za charitativní a tedy veřejně potřebné velmi specifické a užší, než je

tomu v případě některých jiných právních úprav, které se opírají o kontinentální právo. Obdobná je situace i ve Spojených státech amerických, kde je však zároveň velmi podrobně v daňových předpisech vymezen možný příjemce daňových úlev a určený činnost, na něž se úlevy vztahují. Návrh zákona o obecně prospěšných organizací projednávány parlamentem Gruzie vychází v mnoha ohledech z obou těchto předloh.

Obecně, ale výčtově, definují veřejný prospěch v souvislost s daněmi a jinými právy ze sledovaných zemí zejména Česká republika, Slovensko, Polsko, Estonsko, Slovinsko, Irsko, Itálie, Německo, Rakousko, Belgie, Lucembursko, Gruzie, Arménie.

Relativně volně a obecně jsou charakteristiky veřejné prospěšnosti pojímány v některých zemích Evropské unie, zejména v Nizozemí, Francii, Španělsku, Řecku, Dánsku, Švédsku a Finsku. Zde jsou obvykle rozlišovány charitativní nebo humanitární nezisková péče, filantropie a jiné obdobně obecné pojmy.

Velmi neurčitě jsou tyto záležitosti řešeny v Jugoslávii, Makedonii, Turkmenistanu, Kazachstanu a Tadžikistanu.

Zcela, nebo ve významné míře ponechávají na rozhodnutí státních orgánů poskytnutí daňových výhod ze sledovaných zemí zejména Ekvádor, Chorvatsko, Uzbekistan a částečně také Portugalsko.

Přehled sledovaných charakteristik, uspořádaný podle četnosti v jednotlivých zemích je obsahem tabulky č. 1

III. Obecná rozvaha o kategoriích prospěšnosti

1. Diskuse o veřejné a vzájemné prospěšnosti

O pojmech veřejná prospěšnost a vzájemná prospěšnost jsou vedeny diskuse již po řadu let jak na domácí, tak na mezinárodní půdě.

Konference nadací a jiných neziskových organizací, pořádané v ČSFR a později v ČR a SR téměř pravidelně od roku 1990, se ve většině případů tímto problémem odmítly podrobně zabývat, neboť jej považovaly za příliš sporný. V každém případě je vztah k problematice veřejné prospěšnosti v České repub-

lice přinejmenším vlažný již proto, že dosavadní praxe v rozdělování státních dotací dosud v mnohem navazuje na praxi podpory společenských organizací za časů tzv. Národní fronty. Odpor nebo rozpaky budí otevírání problémů a kladení otázek, které by ve svém důsledku ohrozily téměř monopolní přístup části občanských sdružení k prostředkům z veřejných rozpočtů. Silně je argumentováno tím, že určit co je a co není veřejně prospěšné je prakticky nemožné. Uvádí se například, že spolky sběratelů nelze nepovažovat za veřejně prospěšné, neboť poskytují prostor pro ušlechtilé využívání volného času, vychovávají k občanství a pod. Spory se vedou o podíl sportu a zejména sportovní reprezentace na veřejných prostředcích a to hlavně proto, že se do sportu na jedné straně promítá komerční profesionalismus, reklamní průmysl a nákladné technické zabezpečení a cestování jednotlivců, ale na druhé straně jde o obecně potřebné zvyšování fyzické vyspělosti občanů a o prostředí pro využívání volného času zejména mladých lidí.

Naproti tomu se dosud málo hovořilo o tom, jak významná je z pohledu veřejnosti vzájemná podpora, kterou si ve svých sdruženích a specializovaných zařízeních a institucích poskytují osoby s tělesným nebo duševním postižením, či jak významné jsou z dlouhodobého hlediska takové činnosti jako je ochrana životního prostředí, prosazování práv příslušníků menšin, usilování o spoluúcast občanů v rozhodování o významných změnách, stavbách a aktivitách. Odmítáním diskuse o rozlišení veřejně prospěšných aktivit od úzce pojatých skupinové a individuálně vzájemně prospěšných činností vzniká stav, kdy nelze účinně kontrolovat využití veřejných prostředků, ani jakkoli zřetelně a účinně usměrňovat dobrovolnou a nezištnou snahu o podporu věcí potřebných ze soukromých zdrojů jednotlivců, rodin, podniků a společností.

Rovněž na mezinárodních konferencích týkajících se problematiky nevládních neziskových organizací nebylo dosud téma rozlišení veřejně prospěšných a vzájemně prospěšných organizací samostatně diskutováno. V rámci série konferencí organizovaných ve spolupráci Mezinárodního centra neziskového práva (ICNL - International Center for Not-for-Profit Law) a Institutu pro otevřenou společnost (OSI - Open Society Institute)

na téma právních úprav pro neziskové organizace se podařilo pouze upřesnit rámec, v němž je třeba tuto problematiku nahlížet: V dokumentu "Rukověť OSI k zákonům vztahujícím se na občanské organizace" z roku 1996, se konstatuje, že jde o obtížný problém, pro jehož řešení se nabízejí některé obecné zásady:

a) činnosti prospěšné pro uzavřenou skupinu osob nebo pro jednotlivce jsou opakem veřejně prospěšných činností - pokud lze definovat veřejně prospěšné organizace, pak ostatní jsou vzájemně prospěšné;

b) veřejně prospěšné jsou obvykle organizace založené státem nebo činnosti státem zajišťované, objednané nebo upřednostňované;

c) veřejně prospěšná organizace svojí činností ovlivňuje celou veřejnost či její podstatnou část nebo byla za tímto účelem založena;

d) veřejně prospěšná může být organizace, která je štědře podporována veřejností nebo státem;

e) obecnou užitečnost vzájemně prospěšných organizací, jako je např. golfový klub, není možné ztotožnit s veřejnou prospěšností.

V téže práci jsou rovněž diskutovány otázky jako:

a) je možné považovat za veřejně prospěšnou divadelní společnost, která provozuje nákladné a výpravné opery, na které se dostanou jen bohaté a společensky významné osobnosti?

b) je veřejně prospěšnou institucí museum, které vystavuje díla vyhovující vkusu nejbohatších vrstev?

Zároveň je diskutována otázka, zda je správné poskytnout veřejně prospěšným organizacím větší výhody, ale zároveň od nich požadovat větší odpovědnost při hospodaření, včetně zveřejňování údajů o činnosti a užití majetku.

Na první skupinu těchto otázek není snadné jednoznačnou odpověď už proto, že i nákladné nebo provokující umění zůstává uměním a postupem času, jak ukazuje historie umění, se může stát majetkem obecným nebo zcela zmizet

v zapomnění. Zdá se však, že na druhou otázku je snadné odpovědět jednoznačně kladně. Ale je to opravdu tak?

Tato studie je pokusem o rozbor praxe z různých zemí a právních řádů spojenou se syntézou vyúsťující do specifického řešení zadaného problému pro podmínky České republiky.

2. Návrh kategorizace prospěšnosti

Z výše uvedeného přehledu a z podrobnějšího zamýšlení nad podklady a doloženými tabulkami se rýsuje následující systémový přístup k dělení činností z hlediska jejich vztahu k pojmu "prospěšnost":

K vytvoření systematického členění se navrhuje užít hledisko cílové skupiny (cílového subjektu) činností (tj. zda činnost slouží státu, široké - národní - veřejnosti, otevřený množinám občanů, uzavřeným skupinám občanů nebo jednotlivcům) spolu s pozitivním respektive negativním kvalifikátorem činnosti, odrážejícím prospěšnost či škodlivost z pohledu současných obecných nebo místních dobrých mravů. Současně je pro vymezení klasifikovaných činností použito významné a neopominutelné kritérium respektování principu neziskovosti, tj. nerozdělování zisku dosaženého činností mezi osoby, které o činnosti rozhodují nebo se na ní podílejí, při respektování práva na odměnu za vykonanou práci spolu s požadavkem přítomnosti prvku dobrovolnosti při zajišťování činnosti nebo dohledu nad jejím výsledkem.

Z tohoto pohledu lze rozlišit následující základní kategorie činností:

Kategorie A. Činnosti konané jménem státu, v zájmu jeho celistvosti a bezpečí jeho občanů

Kategorie B. Preferované a společensky zvláště významné činnosti celonárodního významu

Kategorie C. Obecně prospěšné činnosti regionálního a místního významu

Kategorie D. Vzájemně podpůrné činnosti ve veřejném zájmu

Kategorie E. Skupinové vzájemně prospěšné činnosti

Kategorie F. Činnosti prospěšné jednotlivcům nebo uzavřeným skupinám osob

Kategorie G. Činnosti obecně škodící jednotlivcům nebo skupinám osob

System těchto kategorií umožňuje odstupňovat "prospěšnost" v širokém spektru od činností, bez nichž se demokratický a pluralitní stát nemůže obejít, přes činnosti, které mají "národní", regionální nebo místní obecně uznávaný význam, až po činnosti "neprospěšné", které společnost odmítá podporovat nebo je lze dokonce označit za nežádoucí, a proto se jim společnost brání svým právním řádem.

3. Diskuse k podrobnosti a neurčitosti kategorizace činností z hlediska prospěšnosti

Položme si postupně několik otázek a pokusme se na ně co nejpoctivěji odpovědět.

Otázka první: Je možné naplnit jednotlivé kategorie výčtem příkladů odpovídajících typů činností a pokud ano, bude takový výčet dostatečný?

Zde je konkrétní návrh seznamu činností pro jednotlivé navrhované kategorie:

Kategorie A: Činnosti konané jménem státu, v zájmu jeho celistvosti a bezpečí jeho občanů

Posilování právního systému a demokratických principů

Zajišťování činnosti ústavních volebních institucí

Zajišťování činnosti (krajské a) místní samosprávy

Veřejná (státní, regionální a místní) správa

Výkon a implementace moci soudní a související činnosti

Zajištění obrany státu a bezpečnosti jeho občanů

Zahraníční zastoupení a zajištění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv a členství v mezinárodních organizacích nebo nadnárodních institucích

Podpora euroatlantických integračních aktivit

Ostatní činnosti svěřené podle ústavy a zákonů výlučně do pravomoci státu

Kategorie B. Preferované a společensky zvlášť významné činnosti celonárodního významu

Zajištění a ochrana zdrojů pitné vody

Ochrana vodních děl a protipovodňová opatření

Údržba a rozvoj dopravních sítí nadnárodní a strategické úrovně

Ochrana strategických zařízení

Péče o národní parky a chráněné krajinné oblasti

Ochrana a údržba velmi významných památek architektury

Ekologicky šetrná výroba elektrické energie z obnovitelných zdrojů

Zajištění činnosti kulturních institucí národního významu

Vytváření podmínek pro rozvoj vědy a výzkumu, vzdělávání, působení církví a jiných institucí podporujících duchovní a etický rozvoj osobnosti

Ostatní nekomerční činnosti financované ze státního rozpočtu

Kategorie C. Obecně prospěšné činnosti regionálního a místního významu

Podpora rozvoje občanské společnosti

Ochrana a prosazování lidských práv

Vytváření podmínek pro ochranu zdraví, prevenci nemocí a rehabilitaci osob po nemoci nebo po úrazu

Podpora při zajišťování životních potřeb sociálně potřebných a zdravotně postižených

Péče o děti a o starším zesláblé a obhajoba jejich zájmů

Posilování role rodiny, podpora odpovědného rodičovství

Zřizování a činnosti nadací, nadačních fondů a obecně prospěšných společností

Zvyšování objemu nadačních jmění

Prevence drogové závislosti a kriminality mládeže

Činnosti v oblasti vědy a výzkumu

Poskytování základního, středního a vysokoškolského vzdělávání

Zvyšování znalostních základů jednotlivců a skupin školením a osvětovou činností

Pěstování a podpora kultury a umění

Péče o kulturní dědictví a o zachování tradic

Zajišťování přístupu občanů k poznatkům filosofie, vědy, techniky a k uměleckým dílům a kulturním činnostem

Ochrana a odpovědné užití architektonických památek zařazených mezi chráněné objekty

Ochrana a údržba ostatních významných stavebních a technických staveb a věcí movitých

Ochrana přírody, flóry a fauny a zajišťování chráněných cest a přístupů pro turisty a návštěvníky

Péče o životní prostředí

Zajišťování rovných příležitostí na trhu práce pro ženy a skupiny osob v obtížném sociálním postavení

Rekvalifikační podpora nezaměstnaným a pomoc při jejich pracovním uplatnění

Podpora a pomoc běžencům a osobám postiženým přírodními nebo humanitárními katastrofami

Podpora etnickým a národnostním menšinám

Spolupráce s kraji v zahraničí

Podpora amatérského sportu a výchovy k tělesné zdatnosti

Ochrana veřejného pořádku a bezpečného dopravního provozu

Dobrovolná požární ochrana

Poradenství občanům

Mezinárodní kulturní, společenská a vzdělávací spolupráce

Údržba a rozvoj dopravních sítí místní úrovně

Zajištění minimální obsluhy sídel pravidelnou hromadnou osobní dopravou

Rozvoj možností pro rekreaci a aktivní využití volného času dětí, mládeže a důchodců

Dobrovolná práce v organizacích veřejně prospěšného nebo vzájemně podpůrného charakteru

Údržba parků, hřbitovů a přírodních území sloužících k rekreaci a odpočinku

Sběr, odvoz, zpracování a recyklace nebo bezpečné ukládání odpadových materiálů

Ostatní činnosti požadované na úrovni veřejné správy nebo na základě rozhodnutí územní samosprávy, včetně kontraktů na nekomerční aktivity uzavřených na základě veřejné soutěže

Veřejná sbírková činnost pro účely obecné vzdělanosti (galerie, muzea, etnografické sbírky a pod.)

Kategorie D. Vzájemně podpůrné činnosti ve veřejném zájmu

U této kategorie je možné ještě další členění:

Subkategorie D1:

Profesní komory a obdobná sdružení na základě ochrany nebo rozvoje výkonu profese

Např.: Český červený kříž

Profesní komory zakládané ze zákona (advokáti, daňoví poradci, lékaři, veterinární lékaři, auditoři, ...)

Unie soudců

Česká vědecko technická společnost

Jednota českých matematiků a fyziků a obdobné profesní organizace

odborové organizace

sdružení podnikatelů a zaměstnavatelů

a pod.

Subkategorie D2: Vzájemně podpůrná sdružení občanů nebo obcí ve veřejném zájmu

Např.:

Vzájemně podpůrná sdružení zdravotně postižených

Sdružení pro ochranu zájmů spotřebitelů

Vzájemná podpora příslušníků náboženských řádů a společenství

Organizovaná spolupráce zahrádkářů, šlechtitelů a chovatelů

Organizovaná spolupráce v oblasti ekologické výroby potravin

Sdružení obcí k zajištění dopravní služby

Zemědělská družstva v oblastech s nízkou mírou výnosů

Myslivecká sdružení v oblasti ochrany lesů a lesní zvěře

Spolky a soubory pěstující zpěv, hudbu, tanec, výtvarné umění na nekomerčním základě

Družstva pro neziskovou nebo svépomocnou bytovou výstavbu

Sdružení obcí zajišťující přístup k investičně náročným veřejným službám (doprava, telekomunikace, rozvody vody, plynu, energie, kanalizace, čistírny vod, apod.)

a pod.

Subkategorie D3. Občanské aktivity vzájemně podpůrného charakteru zajišťující ochranu nebo výkon základních práv a svobod

Např.:

Občanské aktivity národnostních a etnických menšin

Občanské aktivity, spolky a sdružení zajišťující společensky preferované využití volného času dětí a mládeže

Neziskové vzájemně podpůrné spořitelny a pojišťovny

Dobrovolná práce v odborovém hnutí zaměstnanců

Spolupráce neziskových občanských organizací

Informační a právní poradenství neziskovým organizacím

Sdružení veteránů, protifašistických nebo protikomunistických bojovníků a pod.

Sdružení a spolky na ochranu zvířat

Sdružení a aktivity prosazující ochranu životního prostředí nebo spoluúčast občanů na rozhodování o věcech veřejných

Sportovní amatérská klubové činnosti a individuální trénování

a pod.

Subkategorie D4. Specifické kolektivní a veřejnosti otevřené nekomerční aktivity

Např.:

Amatérské divadelní, taneční a hudební soubory a jejich představení

Pořádání plesů a otevřených společenských setkání

Sportovní soutěže

Soutěže kulturní, umělecké a společenské

Poznávací turistika

a pod.

Kategorie E. Skupinové vzájemně prospěšné činnosti

Např.

Sdružení sběratelů běžných předmětů

Zájmová sdružení právnických osob zakládaná za nekomerčními účely

Sdružení právnických a fyzických osob (konsorcia) zakládána za nekomerčními účely

Nezisková svépomocná bytová družstva

a pod.

ale také, pokud jde o pěstování určité podnikatelské etiky

Sdružení majitelů domů

Asociace realitních agentur

a pod.

Kategorie F: Činnosti přinášející zisk a další výhody především jednotlivcům nebo uzavřeným skupinám osob

Např.

Obchodní a podnikatelské aktivity fyzických a právnických osob (mimo činností kontrahovaných na základě veřejné obchodní soutěže)

Sázkové akce a hazardní hry

Komeracionalizovaná kultura

Kategorie G: Činnosti obecně škodící jednotlivcům nebo skupinám osob

Např.

provádění činností bez zvláštní povolení nebo oprávnění požadovaného zákonem

ohrožování nebo zneužívání slabších osob

šíření pomluv, nepravd a nesmyslů

rušení nočního klidu a sousedského soužití

skupinové pouliční vandalství

poškozování cizího majetku nápisy a nástřiky

výroba a prodej drog bez souhlasu státních orgánů

vytváření ozbrojených a paramilitaristických útvarů (mimo sportovních a vzdělávacích aktivit zvláště zákonem povolených)

organizování akcí poškozujících

práva jednotlivců a menšin a aktivní účast na nich

rozněcování zástě a podněcování k nepokojům

šíření rasismu, xenofobie, sociální nesnášenlivosti a pod..

organizování a provozování prostituce

ostatní činnost na pokraji porušování zákona obecně

Otázka druhá: Je navržené spektrum kategorií "prospěšnosti" činností uzavřené a dostačující nebo otevřené a neúplné?

Pokud pomineme při posuzování prospěšnosti mezinárodní sféru a nadnárodní zájmy, pak je zájem státu pravděpodobně dostatečně "nejvyšším" zájmem. Je samozřejmě možné i tomuto zájmu nadřadit např. "zájem lidstva a jeho přežití" a podobné transcendentní zájmy. Předpokládáme přitom, že pod pojmem "stát" je možno chápat obecně veřejností přijatou a spory či újmou nevyvolávající představu ústavního zřízení "našeho" demokratického státu zahrnující i mezinárodní závazky tohoto státu, tedy pracujeme s nespornou idealizací státu a jeho ústavního zřízení.

V českém prostředí je často vytvářena hierarchie typu "jednotlivec - rodina - obec - [kraj] - stát - mezistátní vztahy - nadnárodní integrační uskupení (Evropská unie budoucnosti?)". Z tohoto schématu se vytrácejí spolky a organizace vytvářené z vůle nebo za dobrovolné účasti jednotlivců. Taková uskupení se v uvedené hierarchii nacházejí v prostoru mezi jednotlivcem a státem, či dokonce zasahují i do oblasti mezinárodní a nadstátní.

Z historických důvodů a i s ohledem na platný právní řád můžeme předpokládat, že lze vyčlenit "uzavřené množiny osob" jako jsou

- "rodina" (viz ustanovení občanského zákoníku o osobách blízkých),

- "obchodní společnost" (viz ustanovení o závazcích a ručení vyplývající z obchodního zákoníku),

- "zaměstnanci podniku" (viz ustanovení o právech a povinnostech

zaměstnanců a pracovní smluvní vztahy),

- "členové statutárního orgánu" (viz ustanovení obchodního zákoníku a speciálních zákonů, vymezující práva a povinnosti osob odpovídajících kolektivně za záležitosti právnické osoby)

Tyto uzavřené skupiny osob patří k těm, jejichž vzájemná prospěšnost v uzavřeném pojetí skupiny nemůže být přijímána za prospěch veřejný.

Zahrnutím hlediska kvalifikátoru kladného nebo záporného působení je dána možnost rozlišit rovněž ty aspekty "prospěšnosti", které je naopak třeba ve veřejném zájmu omezovat nebo z jakýchkoli výhod a práv vylučovat.

Otázka třetí: Je navržené spektrum kategorií prospěšnosti dostatečně odstupňované nebo je příliš podrobné?

Návrh se opírá o zkušenost z Maďarska, o návrhy rozpracované v některých dalších zemích a respektuje též dosavadní vývoj v České republice.

Již v současném právním řádu je vztah organizačních forem, právnických a fyzických osob k rozpočtu státu a vztah k veřejnosti rozlišen v rámci obdobného a dokonce podrobnějšího hierarchického uspořádání¹, které lze pojmenovat takto:

- volené nebo jmenované instituce státu a justice
- organizační složky státu
- rozpočtové a příspěvkové organizace státu
- veřejné instituce zakládané státem (vysoké školy, státní fondy)
- organizace zakládané na základě zvláštního zákona (Český červený kříž, Česká televize, Český rozhlas, profesní komory)
- volená obecní zastupitelstva
- obecní úřady
- rozpočtové a příspěvkové organizace obcí
- obecně prospěšné společnosti

- nadace a nadační fondy
- obchodní společnosti, zájmová sdružení právnických osob a občanská sdružení
- sdružení bez právní subjektivity
- rodina a registrované partnerství
- fyzické osoby

Otázka čtvrtá: Lze použít rozlišení podle vykonávaných činností ke rozlišení právnických osob a pokud ano, pak jak a za jakých podmínek?

Odpověď na tuto otázku závisí na obecně kategorii prospěšnosti. Nesporně je možné prostřednictvím zákona vymezit zvláštní formy právnických osob nebo ústavních a státních institucí a organizací zajišťujících činnosti kategorie A - konaných v zájmu státu. Obdobně lze postupovat i v případě kategorie B - u činností zvláště společensky preferovaných zřizováním rozpočtových a příspěvkových organizací nebo veřejně prospěšných institucí (viz nyní již v oblasti školství, a úvahy o potřebě podobné právní úpravy v oblasti kultury, zdravotnictví a sociální péče) a částečně tomu tak již je i v rámci kategorie C - u obecně prospěšných činností, kde zvláštní zákon vymezuje účely pro něž lze zřídit nadace a nadační fondy.

Naproti tomu již v případě zákona o obecně prospěšných společnostech zůstává vymezení charakteru prospěšnosti touto právní formou poskytovaných služeb velmi otevřené, a proto je i předmětem v podstatě subjektivního rozhodování registrujících soudů nebo povolení vydávajících úřadů, jak kterou činnost kvalifikují, což následně promítnou do svého rozhodnutí.

Lze konstatovat, že i zákon o sdružování občanů do značné míry vymezuje činnosti spadající do kategorie H - t.j. škodící veřejným zájmům tím, že nepovoluje registraci sdružení, jejichž cílem je podobné činnosti vykonávat nebo propagovat.

Otázka pátá: Dostačuje rozlišení činností k rozlišení podmínek přístupu k veřejným prostředkům?

Pro činnosti spadající do kategorie A, B a pro nadace a obecně prospěšné společnosti zajišťující činnosti z kategorií

B a C zná naše právní úprava již řadu významných daňových úlev a předepisu-je i určité povinnosti příslušným zákonem vymezeným právním formám. Tento přístup však není rovný ani v oblasti přístupu k veřejným prostředkům, ani v oblasti kontroly a povinnosti zveřejňování informací o vlastní činnosti a hospodaření. Tato nerovnost zřetelně poškozuje např. obecně prospěšné společnosti oproti obchodním společnostem v oblasti vedení účetnictví a oproti občanským sdružením a rozpočtovým a příspěvkovým organizacím v přístupu k prostředkům ze státního rozpočtu. Podobně jsou v nevýhodném a nerovném postavení nadace, nadační fondy a obecně prospěšné společnosti oproti rozpočtovým a příspěvkovým organizacím pokud, jde o povinnost zveřejňování výroční zprávy.

Pro oblast kategorií E a F se z určitého hlediska jeví do značné míry vyhovující současná právní úprava týkající se sdružování občanů (snadná registrace, liberální požadavky na vnitřní organizaci a žádné povinnosti z hlediska veřejné kontroly činnosti) a zejména působení obchodních společností kodifikovaných občanským zákoníkem a soustavou trestního práva.

Pochyby o dokonalosti našeho právního řádu vyvolává problematika činností spadajících spíše do kategorie G, kde je stávající právní řád zřetelně buď příliš slabý a nevýrazný, nebo nedostatečně vymahatelný (viz problémy konkursu a vyrovnání, trestní odpovědnosti za rasové motivované činy, korupce a další).

V oblasti daňové je dosavadní řešení zjevně nedostačující. Na jedné straně lze pro oblast kategorie A, a částečně i B, uplatnit jednoduché vyjmutí z daňové povinnosti, neboť by se v řadě případů jednalo o pouhé překládání peněz z jedné kapsy státu do druhé. Zato pro oblast činností spadajících do kategorií B, C, D a E je použitý princip daňové úlevy pro právnické osoby, které nebyly založeny za účelem podnikání, doplněný obecným vymezením výhodou dotčených užití uvolněných prostředků nejen příliš plošný, ale zjevně neúčinně motivující k rozvoji takových činností. Navíc, požadavek odděleného vedení nákladů na činnosti s úlevou daně od činnosti ostatních v mnoha případech samotnou výhodou eliminuje.

Vzniká situace, kdy občanská sdružení

mají v rozpočtu vlastní kapitolu, z níž jim lze poskytovat dotace ze státního rozpočtu na základě rozhodnutí příslušného ministerstva a to bez toho, že by byl nějak vymezen stupeň veřejné prospěšnosti činnosti sdružení. Naproti tomu obecně prospěšné společnosti mají pouze právo ucházet se o dotace z jednoho veřejného zdroje a při neexistenci odpovídající kapitoly rozpočtu tím záležitost na většině úřadů státní a územní správy pro ně také končí - není odkud prostředky čerpat, takže žádné nedostanou.

Proto by pro tento obor činností bylo nasnadě klasifikaci použít a to navíc i tak, aby byl zrovnoprávněn přístup k dotacím ze státním příspěvkům na činnosti spadajících do téže kategorie a aby byla odstupňována motivace k poskytování darů a sponzorování činností spadajících do kategorií vyšších před podporou činností spadajících do kategorií nižších s částečným omezením případně úplným vyloučením výhod pro činnosti spadající do kategorií E, F a G.

Podobně by bylo třeba postupovat i z hlediska povinností, jako je zvláštní úprava vedení účetnictví, povinnost veřejného auditu a povinný obsah výroční zprávy a zajištění přístupu k vybraným informacím o činnosti a hospodaření těch právnických a fyzických osob, které disponují prostředky státu, územních samospráv nebo pocházejících z veřejných rozpočtů jako granty, dotace nebo financování založené na výsledku veřejné soutěže.

Pro stanovení stupňů odlišení významu prospěšnosti by tedy mělo dostačovat nadřazení kategorií A a B nad kategoriemi C a D a těch pak nad kategorií E s tím, že činnosti spadající do kategorie A by měly být zásadně i v budoucnu zajišťovány v rámci státního rozpočtu a činnostem kategorií F by výhody příslušet již neměly, zatímco na činnosti z kategorie G se vztahují sankce a zákazy.

Otázka šestá: Je nějak užitečné uplatnit rozlišení právnických osob podle kategorie prospěšnosti převážujících činností?

Jak již bylo poukázáno výše, je tato otázka relevantní pro kategorie B (částečně), C, D a E. Jde o to, že v případě nadační a nadačních fondů a nesporně i rozpočtových organizací je registrace příslušné právní formy a s tím související právní

úprava sama o sobě dostačující k zařazení činnosti těchto právnických osob do příslušné kategorie, pokud jde o činnosti, které jsou v souladu se zákonem a zakládacími listinami nebo statutem organizace.

V případě občanských sdružení, zařízení církví a obecně prospěšných společností však užití rozlišení kategorie prospěšnosti může být významným existenčním i motivačním faktorem jak u těchto právních forem tak u státu, územních samospráv a osob, podporujících tyto organizace nebo podílejících se na jejich činnostech přímo nebo finančně (aktivně i pasivně).

Maďarská zkušenost ukazuje, že uplatnění klasifikace při odlišení výhod pro donátory a sponzory spolu s upřesněním práv, výhod a povinností s tím souvisejících na straně podporovaných organizací vedlo k posílení účasti občanů a podnikové sféry na podpoře rozvoje společensky nebo celonárodně významných institucí na straně jedné, ale zejména též k posílení postavení menších místních občanských organizací. Zásadně pozitivním jevem je přitom právě podstatně větší vzájemná informovanost a solidarita občanské sféry, což je důležité pro upevnění pluralitní demokracie a občanské společnosti.

Otázka sedmá: Podle jakých kritérií budou posuzovány hraniční případy?

Tento problém je vskutku nejzávažnější. Pravděpodobně bude obtížné pokračovat cestou upřesňování kritérií pro jemnější rozlišení. Jistou roli vždy budou hrát faktory subjektivní, procesní a formální, podobně jako je tomu u všech forem výběrových řízení.

Z právního hlediska je třeba počítat s tím, že pokud by o zařazení do určité kategorie prospěšnosti v budoucnu rozhodoval jakýkoli nezávislý nebo státní orgán, bude nezbytně nutné zajistit možnost odvolání k soudu. Pokud bude užit výčtový model při definici obecně prospěšných organizací při volbě právní formy a v době jejího zakládání a registrace, pak proti rozhodnutí registračního soudu musí stát možnost účinného odvolání k vyšším soudním instancím. S ohledem na jinde diskutované problémy a dnes již dostatečně prokazatelné negativní zkušenosti s aplikací práva registračními soudy v oblasti občanských

i komerčních aktivit, bude třeba zajistit dostatečnou přípravu soudů i jednotlivých soudců na výkon jim svěřené rozhodovací pravomoci v oblasti registrace obecně prospěšných právnických osob nebo při řešení sporu o správní nebo jiné rozhodnutí v záležitostech obecně prospěšnosti.

Pokud jde o hraniční případy samotné, bude záležet na každém subjektu účastnícím se rozhodování o obecně prospěšnosti, zda dokáže moudře užít pravidlo převažující činnosti.

Otázka osmá: Jak určit převažující činnost?

Klademe-li tuto otázku, máme na mysli situace, kdy bude požadováno příznání statutu prospěšnosti pro právníkou osobu nebo projekt, pokud zajišťují nebo zahrnují více činností.

Především bude možné uplatňovat požadavek, aby povaha převažující činnosti byla úzce vztahena k statutárnímu účelu, pro který byla právníká osoba registrována, nebo pro který byl projekt navrhován nebo zahajován. Převahu takové činnosti lze pak obvykle doložit výrazně vyšším podílem na nákladech vynaložených nebo plánovaných na její zajištění, případně významně vyšším podílem práce nebo jinými ukazateli, které lze dostatečně objektivně posoudit. Obtížné však bude stanovit hodnotovou hranici pro taková rozhodnutí a v tomto ohledu bude vždy muset sehrát svoji roli profesionální připravenost, zkušenost a občanská integrita subjektů pověřených rozhodnutím, jimž je nutno i v právní úpravě poskytnout maximální důvěru a zajistit přiměřenou ochranu za předpokladu dodržení stanovených postupů a podmínek rozhodování.

Neurčitost vymezení je zásadním prvkem každé klasifikační metody používané v otevřených systémech. Jde-li o lidské činnosti, platí to dvojnásob. Proto je třeba počítat s překrývajícími se hranicemi množin činností i subjektů a s postupným nacházením jakýchsi "dobrých mravů", odpovídajících všeobecné situaci ve společnosti v daném časovém období. Přitom se rovněž uplatní i prvky místních nebo spíše regionálních vlivů, které budou ve vytváření neurčitých hranic hrát velmi významnou a svým způsobem objektivně nutnou roli.

IV. Současný stav definice a úlev pro veřejně prospěšné činnosti v ČR

Obecně prospěšné společnosti se mohou registrovat "...k poskytování obecně prospěšných služeb pro veřejnost za předem stanovených a pro všechny uživatele rovných podmínek; dosažený zisk nesmí o.p.s. užít ku prospěchu svých zakladatelů, členů řídicích orgánů a zaměstnanců a musí jej užít výhradně k financování obecně prospěšných služeb pro které byla zřízena".

Nadace a nadační fondy se mohou registrovat za veřejně prospěšným účelem, zejména "... sloužícím rozvoji duchovních hodnot, ochraně lidských práv a dalším humanitním cílům, ochraně a rozvoji přírodního prostředí, kulturních památek a lidových tradic, jakož i k rozvoji vědy, vzdělání, sportu a tělovýchovy."

Občanská sdružení nelze zakládat "...za účelem omezení osobních, politických nebo jiných občanských práv z důvodu národnosti, pohlaví, rasy, sociálního původu, politických či jiných názorů, náboženského přesvědčení a sociálního stavu, nebo za účelem podněcování nenávisťi a intolerance ze shora uvedených důvodů či k podpoře násilí nebo jiných způsobů odporujících ústavě a zákonům".

Daňové výhody:

Právnícké osoby nezaložené za účelem podnikání, jako zájmová sdružení právnických osob, občanská sdružení, odbory, politické strany a politická hnutí, registrované církve a náboženské společnosti, obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy, obce, okresní úřady, rozpočtové a příspěvkové organizace a státní fondy mohou při výpočtu daně ze zisku odečíst od základu daně až 30%, ne však více než 3.000.000 Kč, ale nejméně 100.000 Kč.

Osvobození od daně darovací se vztahuje na zařízení a humanitární aktivity v oblasti kultury, vzdělávání, vědy, zdravotní a sociální péče, ekologie, sportu, výuky a ochrany dětí nebo na právnícké osoby založené pro shora uvedené účely mající své sídlo v ČR.

Od daně darovací jsou osvobozeny též nadační dary poskytnuté nadaci nebo nadačnímu fondu, pokud jsou použity pro účel, k němuž byla nadace nebo nadační fond zřízena a také nadační příspěv-

ky poskytnuté nadací nebo nadačním fondem třetí osobě, pokud jsou užity v souladu s účelem a podmínkami, za nichž byly poskytnuty.

Fyzická osoba může odečíst nejvýše 10% základu daně za dary, pokud jí poskytnutý dar tvoří nejméně 2% základu daně, ne však méně než 1000 Kč, a je-li určen na "vědu a vzdělávání, kulturu, provoz škol, policie, požární ochrany, podporu a ochranu mládeže, ochranu zvířat, sociální a zdravotní péči, ekologii, humanitární a charitativní účely, potřeby registrovaných církví a náboženských společností a pro sport nebo pro financování provozu škol a zdravotních zařízení nebo zařízení pro péči o opuštěná zvířata nebo ohrožené druhy".

Právnícká osoba může odečíst nejvýše 2% základu daně za dary, pokud dar činí alespoň 2000 Kč, a to za stejných dalších podmínek, jaké platí pro fyzické osoby. pro úč. soc., zdrav, eko, hum a char v souv s živ, pohr. lze překročit o hod darů 2 nevíc však 4 ze uzakl. dane

Příjmy nadace plynoucí z pronájmu nemovitostí, z pronájmu uměleckých děl, z úroků a dividend z cenných papírů, z úroků z peněžních prostředků uložených na zvláštním účtu v bance, z autor-ských a patentových práv jsou osvobozeny od daně z příjmu právnických osob, nejsou-li užity v rozporu se zákonem a za podmínky, že tvoří registrovanou součást nadačního jmění.

Od soudních poplatků spojených s účely registrace jsou osvobozeny nadace, nadační fondy a obecně prospěšné společnosti.

V. Možné postupy určování statutu veřejně prospěšnosti

Jak postupovat při využití kategorizace prospěšnosti činností?

Z hlediska uplatnění kategorizace v právním řádu a v praxi připadají v úvahu následující postupy:

Výčet činností v zákonech upravujících registraci právnických osob nebo poskytování daňových úlev

Vydání potvrzení o veřejně prospěšnosti, činnosti nebo právní formy na základě žádosti pověřeným státním orgánem

Posouzení činnosti při uplatňování nároku na úlevy příslušným orgánem státní správy nebo finančním úřadem

Posouzení zvláštní nezávislou komisí, následná registrace nebo vydání certifikátu o statutu veřejné prospěšnosti

Ponechání rozhodnutí o statutu na úvaze soudce rejstříkového soudu nebo pracovníka registrujícího úřadu

Jaká jsou specifika těchto možností?

1. Výčet činností v zákonech upravujících registraci právnických osob nebo poskytování daňových úlev

V našem právním řádu není podrobný výčet znaků obvyklý, pokud pomíneme dlouhé přílohy zákonů upravující celní předpisy, živnostenský zákon a některé další zákony hospodářského práva. Vždy je třeba počítat s námitkami, že jde o výčet neúplný, že nepostihuje všechny detaily, že je nepřesný a v praxi nepoužitelný. Navíc je obvykle nutné uvádět výčet např. slůvkem "zejména" a tím jej otevřít pro případné další případy výčtem nevystižené.

Nicméně, tento přístup je použit konkrétně v zákoně č. 227/1997, o nadacích a nadačních fondech při výčtu účelů, pro které lze tyto právnické osoby zřízovat (viz výše) a v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu při výčtu činností, na něž se vztahuje daňová úleva.

Uvedené výčty jsou velmi obecné, nicméně pro potřebu zákona o nadacích a nadačních fondech, jak se zdá, postačují. Obdobně je v případě vysokoškolského zákona dostačující vymezení veřejně prospěšné instituce - vysoké školy - určením znaků, které musí být splněny.

Z hlediska případných úprav daňového zákona a pro úpravu praxe přidělování dotací z veřejných prostředků však uvedené zákony a v nich použité výčty činností nedostačují, neboť neumožňují přesnější rozlišení prospěšnosti kvůli výraznějším výhodám a povinnostem v případě významnějších kategorií prospěšnosti nebo kvůli poskytnutí menších výhod nebo výraznějšímu omezení v případě méně pozitivních nebo záporných kategorií prospěšnosti.

Jinými slovy, metoda výčtu znaků nebo

příkladů je použitelná pro úzké vymezení typu a působnosti konkrétní formy právnické osoby. Pro vymezení prospěšnosti např. občanských sdružení, spolků, ale i obecně prospěšných společností, kde je spektrum možných činností velmi široké, by užití této metody bylo přinejmenším problematické a vyvolávalo by pravidelně spory o potřebu novelizace zákonů.

2. Vystavení potvrzení o statutu pověřeným státním orgánem na základě žádosti

Tento přístup rovněž předpokládá odpovídající právní úpravu, např. samostatným zákonem, kterým se do právního řádu zavede pojem kategorie prospěšnosti a na ni navazující okruh možných práv, výhod, úlev a povinností kterýchkoli právnických osob. Takový souhrnný zákon by bylo možné aktualizovat novelami, aniž by bylo potřeba novelizovat ostatní zákony zavedenou normou používající nebo na ni odkazující.

V praxi by pak mohla taková právní úprava vyžadovat existenci osvědčení o statutu (kategorii) prospěšnosti, jejíž platnost by mohla být navíc časově nebo věcně omezena podobně, jako je tomu u živnostenských oprávnění, licencí nebo akreditací.

V případě, že by osvědčení vydával úřad státní nebo územní samosprávy, musel by příslušný zákon vymezovat znaky jednotlivých kategorií natolik přesně, aby byla minimalizována možnost subjektivního přístupu úředníků nebo zásadně odlišného výkladu jednotlivými pověřenými úřady.

3. Posouzení činnosti při uplatňování nároku na úlevy příslušným orgánem státní správy nebo finančním úřadem

Tento přístup umožňuje kombinovat postupy založené na zařazení určité úžeji vymezené právní formy do některé z kategorií veřejné prospěšnosti na základě příslušného zvláštního zákona na straně jedné a jednotlivě posuzování nároku na výhodu, úlevu nebo dotaci u ostatních právních forem podle výše zmíněné právní úpravy kategorizace prospěšnosti. Také v tomto případě však platí výhrady uvedené v předchozím bodě.

Přenesení rozhodování na finanční úřady mající lokální působnost vzniká navíc

jisté nebezpečí zaujatosti při posuzování případů osobně známých nebo diskutovaných na místní úrovni. Motivace finančních úřadů k maximalizaci vybrané daně může rovněž logicky vyvolávat snahu minimalizovat přístup k daňovým výhodám.

Ve svých důsledcích by tato metoda vedla k podstatnému nárůstu administrativních nároků jak na straně neziskových organizací, tak na straně úřadů, což by se projevilo jak menším zájmem o úpravou dotčené právní formy, tak většími výdaji ze státního rozpočtu.

4. Posouzení zvláštní nezávislou komisí, následná registrace nebo vydání certifikátu

Model Komise, který je užít v Anglii a Walesu, částečně je užít i na území Moskvy v Ruské federaci a který je navrhován i v Gruzii, Bulharsku a v dalších zemích, včetně Maďarska a Polska, má řadu zastánců i odpůrců.

Tento model v zásadě předpokládá existenci právní úpravy, kterou by bylo definováno postavení, pravomoci a působnost samostatného útvaru pověřeného mj. sledováním činností prováděných ve veřejném zájmu. Podobně jako v případě anglické Charity Commission by takový útvar - Komise - měl být zároveň servisním místem jak pro organizace, ucházející se o zajišťování činností ve veřejném zájmu nebo svým základním posláním tyto činnosti již plnící na straně jedné a poradním orgánem pro veřejnou správu i pro veřejnost jako takovou, pokud se týče posuzování oprávnění k některým výhodám nebo úlevám, popřípadě pokud jde o vydávání odpovídajících osvědčení a kontrolu dodržování zákonem stanovených podmínek pro jeho vydání. Právní úprava Komise může být součástí úpravy týkající se veřejné prospěšnosti jako takové.

Při existenci kategorií prospěšnosti by tato nezávislá Komise posuzovala jednak žádosti právnických osob doložené základními dokumenty a programy činností, případně projekty takových činností z hlediska zařazení do určité kategorie prospěšnosti.

V případě samosprávných krajů by Komise mohla vydat ve spolupráci s příslušnými samosprávami upřesněné směrnice

k posuzování prospěšnosti odpovídající přesněji podmínkám kraje. Odpovědnost členů Komise a odborníků, které by zaměstnávala, by v takovém případě spočívala v posouzení konkrétní situace v celém komplexu. Významnou výhodou Komise je, že může hromadit svou zkušenost a poté v zásadě porovnávat jednotlivé případy s jinými obdobnými. Komise by se případně mohla opřít i o vyžádaná stanoviska příslušných orgánů veřejné správy, aniž by tím byla veřejná správa vystavena nutnosti vydat rozhodnutí.

Existence nezávislé Komise by však také umožnila posuzovat nejen prospěšnost činností občanských organizací, ale také efektivnost využívání veřejných prostředků pro činnosti těmito organizacemi zajišťované ve veřejném zájmu. Komise by si při dobře organizované a zodpovědné práci a srozumitelném výkladu svých doporučení mohla získat potřebnou důvěru veřejnosti, státní správy, územních samospráv i samotných občanských organizací. Zároveň by se komise mohla stát místem, kde se soustředí dostatek informací o aktivitách občanské společnosti, aby mohly být účinně upravovány i potřebné právní normy a analyzována jejich účinnost a důsledky jejich implementace.

Proti vzniku Komise lze uvést rovněž řadu argumentů. Častým argumentem tohoto druhu je poukazování na to, že samotná existence jakéhokoli orgánu, který má oprávnění kontrolovat dodržování určitých podmínek stanovených zákonem. To v našem prostředí vyvolává vždy velmi drsnou odezvu, často doprovázenou analogií s dohledem KSČ nad Národní frontou.

Nepochybně v našich podmínkách může být problémem profesní způsobilost komisařů, jejich občanská bezúhonnost a nezájatost a v neposlední řadě i schopnost odolat pokusům o korupci a jiným v našich krajích užívaným nátlakům, včetně působení médií, vlivu závisti, pomluv apod.

Působnost Komise by se pravděpodobně omezila jen na ohodnocení významu dosavadní činnosti, vydávání určitého typu potvrzení o takovém statutu a na doporučení k zařazení projektu nebo činnosti do určité kategorie na základě žádosti právnické osoby nebo orgánu veřejné správy.

Naprostou nezbytností by byla dostatečná transparentnost výroků Komise a jejich zdůvodnění na jedné straně a právo na odvolání k soudu na straně druhé.

Pokud jde o územní působnost, bylo by třeba zvážit možnost vytvoření takové struktury Komise, aby mohla vydávat svá stanoviska na co nejnižší územní úrovni, a tak v co největším rozsahu uplatnit princip subsidiarity, který může zajistit jak potřebnou pružnost, tak odpovídající kompetentnost posuzování převážně regionálních a místních aktivit.

Naplnění uvedených požadavků však směřuje k určitým nárokům na státní rozpočet, což by pravděpodobně bylo možné jen na úkor těch prostředků, které jsou v rozpočtu k dispozici pro podporu občanských organizací a iniciativ. Zároveň by však byla podstatně vyšší pravděpodobnost efektivní alokace prostředků a v důsledku toho by byly vzniklé náklady přinejmenším kompenzovány.

5. Ponechání rozhodnutí o statutu na úvaze rejstříkového soudu nebo pracovníka registrujícího úřadu

Pokud by byla kategorizace prospěšnosti vymezena právně závazným dokumentem a její užití by se vztahovalo na registraci typu právnické osoby nebo na přiznání statutu prospěšnosti na základě výroku soudu, mohlo by být zařazení konkrétních právnických osob nebo činností ponecháno na rozhodnutí soudce, jako je tomu v Anglii a Walesu. Nicméně, při neexistenci anglosaského zvykového práva, opírajícího se o značnou závaznost předchozí judikatury by tento postup byl přinejmenším po řadu let poznamenán nepřipraveností soudců vydávat podobná rozhodnutí zasahující dlouhodobě do života právnických osob. V důsledku této nepřipravenosti a absence tradice by docházelo k velmi četným odvoláním k soudům vyšší instance a hrozil by i zásah ústavního soudu pro porušení ústavou zaručovaných práv a svobod nesprávným uplatněním zákona.

Uvedené obavy se mj. opírají i o zkušenosti s dopadem přechodných ustanovení zákona o nadacích a nadačních fondech, kdy se soudy ve výkladu zákona zjevně liší a v mnoha případech prokazatelně daleko překračují poslání, které jim zákon vymezil pro novou registraci nadací nebo přeměnu na obecně prospěšnou společnost.

Přesto, že je někdy v této souvislosti odkazováno na nedostatky zákona, lze dokumentovat, že jde především o malou připravenost soudců řešit situace, před které je zákon nově postavil. Obdobný stav nutně vznikne i tehdy, budou-li případné úpravy v oblasti určování veřejné prospěšnosti svěřeny soudům, aniž by byl zároveň vydán dostatečně zřetelný výklad zákona před tím, než nabude účinnosti.

VI. Možné užití statutu veřejné prospěšnosti

Navrhovaná kategorizace podle prospěšnosti činností by se v zásadě měla uplatnit již v rámci přípravy paragrafovaného znění zákona o sdružování, který má nahradit zákon č. 83/1990, o sdružování občanů a zákon č. 116/1990 o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem a některá ustanovení dalších zákonů. Zejména z hlediska podmínek, za jakých se může sdružení ucházet o příspěvek z veřejných rozpočtů, případně jaké daňové výhody může uplatňovat, by bylo vhodné, aby již tento nový zákon formou odkazu na zákon budoucí umožnil přípravu samostatné právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů a výběrových řízení s tím spojených s ohledem na neziskové, nekomerční právní formy.

Z výše vedené diskuse vyplývá potřeba podstatné úpravy nebo reformy v oblasti daňových zákonů, kde by zavedení kategorizace prospěšnosti umožnilo odstupňovat odpisy z daňového základu jak plátcům daně z příjmu (za činnosti ve vyšších kategoriích nebo za jejich podporu), tak v oblasti dalších daní a poplatků (daně darovací, daně z převodu nemovitostí, celních sazeb, daně z přidané hodnoty aj.). Součástí takové reformy by mělo v zásadě být i uvolnění prostoru pro výběr daně na úrovni krajů a obcí s příslušným prostorem pro odpovídající úlevy z těchto daní pro nositele určitého statutu prospěšnosti s odpovídající územní působností. Zkušenosti z Maďarska ukazují rovněž na nezanedbatelný společenský význam podpory participace občanů na rozvoji společnosti přenesením možnosti určit příjemce nebo okruh příjemců určité, byť malé (1 - 3 %) části daně přímo na plátce daně (tzv. daňové signace).

Nesporně bude potřebná novela zákona č. 248/1995, o obecně prospěšných

společnostech a pravděpodobně i novela zákona č. 227/1997, o nadacích a nadačních fondech. V rámci těchto novel by bylo možné rovněž uplatnit odlišný přístup k daňovým výhodám podle stupně veřejné prospěšnosti.

Pravděpodobně by se uplatnění kategorizaci nejnásadivěji promítlo do nového zákona o státních dotacích a sponzoringu veřejně prospěšných činností, který by stanovil jak zásady kategorizace veřejné prospěšnosti, tak podmínky pro rozhodování o nárocích z toho plynoucích, mohl by řešit problémy diskutované v části V, včetně případného ustavení nezávislého orgánu (Komise) a obecně závazných zásad pro poskytování prostředků z veřejných rozpočtů.

V neposlední řadě by dotvoření právního a fiskálního rámce pro zajišťování veřejně prospěšných a dalších činností prospěla taková úprava zákona o státní statistice a prováděcích předpisů, která by umožnila samostatně sledovat organizace i podle kategorie prospěšnosti a poskytovat souhrnné informace potřebné pro následné vyhodnocování účinnosti přijatých zákonů a používaných postupů.

Návrh kategorizace prospěšnosti se v jisté fázi svého uplatnění může dotknout právního řádu i v oblasti občanského, obchodního a trestního práva. V současnosti by však bylo předčasné se rozbořem těchto možností podrobněji zabývat.

Pospíšil, Miroslav a col.:

Expertiza k problematice úpravy právnických osob

v návrhu občanského zákoníku a k tématu veřejné/obecné prospěšnosti

Zadavatel expertizy: Nadace VIA, Jelení 195/9, 118 00 Praha 1

Zpracovatel expertizy: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, Trialog, Orlí 20, 602 00 Brno.

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

Odpovědná osoba: Miroslav Pospíšil

Zadání:

A. Úprava právnických osob - spolků v návrhu Občanského zákoníku (§ 86 – 263)

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

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

- Domníváte se, že současné znění těchto paragrafů je dobré? Vidíte v současném znění nějaká rizika? Máte návrhy na změny?

- Jaké přínosy a jaká rizika spatřujete v pokusu nastavit pravidla a procedury pro stanovení toho, která organizace je a není veřejně/obecně prospěšná?

- Domníváte se, že pokud by existoval status veřejné/obecné prospěšnosti, měly by být výhody pro NNO nějak strukturované? Pokud ano, jaké výhody (či typy výhod) by podle vás mohly/měly být vázány na status a jaké by naopak měly být na statusu nezávislé?

- Na základě jakých kritérií/charakteristik by podle vašeho názoru mělo být možno status získat/přiznat?

- Jakou procedurou se domníváte, že by mělo být možno získat/přiznat status veřejné/obecné prospěšnosti? Kdo by měl mít v našich podmínkách tuto proceduru na starosti?

- Jakou formou by podle vás bylo nejvhodnější zavést problematiku veřejné/obecné prospěšnosti do praxe a českého právního řádu?

Poznámka k rozsahu expertizy:

Vzhledem k omezené délce písemného výstupu expertizy, předepsané zadavatelem, soustřeďuje se expertiza na problémy nejdůležitější (není vyčerpávající) a zabývá se jimi obecně (nezachycuje všechny podrobnosti, neposuzuje všechny případy, vybírá typické příklady). Autoři jsou si také vědomi toho, že některé

jejich návrhy by vyžadovaly důkladnější zdůvodnění a některé problémy by mohly mít i jiná řešení, než navrhují. Proto budou po odevzdání expertizy k dispozici zadavateli i dalším uživatelům expertizy pro jakékoli otázky nebo jakoukoli diskusi.

Obsah:

Expertiza je podle zadání rozdělena na dvě samostatné části:

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

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

Expertiza 1

ÚPRAVA PRÁVNICKÝCH OSOB – SPOLKŮ V NÁVRHU OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

1. Východiska a kriteria posuzování

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

(1) Mezi nejdůležitější obecná kriteria patří:

a) Požadavek vytváření prostoru pro svobodné jednání osob (jak je to ostatně vyjádřeno v Hlavě I samotného návrhu OZ, např. v §2 (1)).

b) Nepřípustnost státních zásahů do soukromé sféry.

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

d) Přehlednost.

e) Obecnost, stručnost.

f) Jasnost, srozumitelnost.

(2) Nejdůležitější praktická kriteria:

g) Použitelnost zákona na všechny druhy a velikosti spolků.

h) Minimalizace administrativy a transakčních nákladů.

i) Zajištění styku veřejnosti s právní osobou.

j) Odstranění institucionální vágnosti.

Obecná kriteria vyjadřují tyto požadavky:

a) Požadavek vytváření prostoru pro svobodné jednání osob.

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

b) Nepřípustnost státních zásahů do soukromé sféry.

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

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

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

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

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

d) Přehlednost.

e) Obecnost, stručnost.

f) Jasnost a srozumitelnost.

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

Praktická kritéria znamenají:

g) Použitelnost zákona na všechny typy a velikosti spolků.

Tato zásada je konkretizací a zvýrazněním zásady obecnosti. Zákon musí vyhovovat všem, spolku o deseti členech i celostátní organizaci, jejíž členstvo se čítá na desetitisíce. Pokud se deset členů malého spolku dohodne, že po dobu svého mandátu má pověření pro jednání jménem spolku předseda a že na desetičlenné jednání jim nejlépe vyhovuje e-mailová korespondence, zákon jim nemá co nařizovat například zřízení výboru

nebo konání členských schůzí. Velká organizace si naopak asi bude chtít vytvořit složitější strukturu orgánů a zastupování, systém dílčích členských shromáždění, systém volby delegátů na sjezd organizace, apod. Zákon musí umožnit, aby si každá organizace vytvořila takové stanovvy, jaké jí budou vyhovovat – je pak pravděpodobné, že se jimi bude skutečně řídit.

h) Minimalizace administrativy a transakčních nákladů.

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

i) Zajištění styku veřejnosti s právnickou osobou.

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

j) Odstranění institucionální vágnosti.

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

2. Posouzení a návrh

2.1. Obecné problémy

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

Problém

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

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

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

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

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

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

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

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

Riziko

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

Návrh

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

Doporučujeme však zlepšit pohodlí uživatelů zákona těmito opatřeními:

a) Zvolit pro rozdělení na obecné a specifické jedno pravidlo a to dodržovat ve všech případech.

b) Toto pravidlo by podle našeho názoru mělo znít: Co nejvíce

ustanovení formulovat v obecné části o právnických osobách, v pododdílech věnovaných jednotlivým právnickým formám se omezit jen na minimální počet konkretizujících ustanovení.

c) U těchto konkretizujících ustanovení vždy odkázat na paragrafy, které danou věc upravují v obecné části.

d) Důsledněji dodržovat ve všech oddílech a pododdílech stejnou strukturu a stejné pořadí ustanovení.

e) Skupiny paragrafů pojednávající o téže věci nazývat v nadpisech stejně.

f) Významně redukovat obsah a zmenšit rozsah zákona – viz 2.1.2. níže. Zkrácení normy rovněž významně přispěje k její přehlednosti.

2.1.2. Problém 2: Rozsah a obsah

Problém

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

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

a) Ustanovení, která do zákona nepatří:

Jak již bylo naznačeno výše, zákon má pouze definovat ustavení/vznik a zrušení/likvidaci/zánik právnické osoby a atributy, jimiž musí být vybavena, aby mohla jednat a vstupovat do právních vztahů. Proto podle našeho názoru do zákona nepatří ustanovení, která předepisují, jak mají takové atributy vzniknout a ja-

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

b) Málo obecná, příliš podrobná ustanovení:

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

Riziko

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

Návrh

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

a) Patří ustanovení do zákona nebo ne?

b) Pokud ano, patří do OZ nebo do jiného zákona?

c) Pokud do OZ, patří do paragrafů o právnických osobách obecně nebo do oddílu/pododdílu zabývajících se příslušnou právní formou?

2.2. Specifické problémy

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

§ 89

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

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

§ 95

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

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

Název

§ 103

(1) Název může obsahovat jméno člověka, jenž právníckou osobu založil nebo

k němuž má právnícká osoba vzhledem k svému účelu zvláštní vztah. Název korporace může obsahovat též jméno jejího člena, a to i když mu později členství v ní skončí.

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

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

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

§ 104

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

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

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

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

Shrnutí: Námitky výše vyslovené nás vedou k návrhu oba paragrafy, § 103

a 104, odstranit a nahradit je třemi jednoduchými odstavci nového paragrafu, např.:

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

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

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

Závěrečná poznámka: Z výše uvedené diskuse je patrné, že celou pasáž o názvu považujeme za nevyhovující. Věnovali jsme se jejímu rozboru podrobně, abychom alespoň na jednom příkladu ilustrovali naše námítky uvedené v 2.1.2. Dalších podobných míst je v návrhu OZ mnoho, všechna však nelze v omezeném rozsahu této expertizy uvést a analyzovat.

§ 105

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

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

§ 106

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

Zákon na jiném místě vyžaduje, aby sídlo bylo uvedeno ve stanovách (§ 175, odst. 2). Tím by došlo k zachování nevyhovujícího stavu popsaného v 1. i) (str. 3): Při každém přestěhování kanceláře na jinou adresu v téže obci (nebo při volbě nového předsedy, pokud právnická osoba nemá kancelář a jako sídlo uvádí adresu bytu, nebo dokonce zaměstnání

předsedy), by bylo nutno měnit stanovvy. (Stěhování v rámci jedné obce nebo změny funkcionářů jsou přitom dosti časté.) Změna stanov jako základního dokumentu právnické osoby je však důležitý akt, ke kterému je třeba svolat členskou schůzi nebo sjezd nebo podobný orgán, což znamená značnou administrativní a tím i finanční zátěž. Kromě toho vážnost základního konstitutivního dokumentu vyžaduje, aby nebyl měněn často a bez závažného důvodu.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 111

(1) Právnická osoba musí uvádět na písemnostech, jimiž se obrací na jiné osoby, svůj název a své sídlo. Uvede

rovněž, ve kterém rejstříku je zapsána a pod jakou spisovou značkou; pokud právnická osoba není zapsána v žádném rejstříku, uvede své identifikující číslo.

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

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

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

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

§ 115 –116

Veřejná prospěšnost

Viz Expertiza 2, str. 13-19.

§ 175

(2) Stanovy obsahují

- a) název a sídlo spolku,
- b) jeho účel vymezením spolkové činnosti a způsobu jejího výkonu,
- c) povinnosti, které mají členové vůči spolku, nebo určení způsobu, jak jim budou takové povinnosti ukládány,
- d) ustanovení o orgánech spolku,
- e) způsob svolávání členské schůze,
- f) způsob, jak se ustavují i odvo-

lávají z funkcí členové statutárního orgánu a jak spolek zastupují,

g) způsob použití likvidačního zůstatku, nebo určení, jak se tento způsob stanoví, a

h) případné vymezení vedlejší hospodářské činnosti.

Navrhujeme nové znění odst. 2:

(2) Stanovy obsahují alespoň

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

Zdůvodnění:

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

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

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

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

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

(1) Pokud příslušný orgán zjistí, že spolek

- a) vyvíjí činnost uvedenou v § 113 odst. 3 nebo
- b) vyvíjí činnost vyhrazenou politickým stranám a politickým hnutím zřízeným podle zvláštního zákona nebo
- c) vyvíjí činnost vyhrazenou církvím a náboženským společnostem zřízeným podle zvláštního zákona nebo

d) vyvíjí činnost vyhrazenou právními osobám určeným k provozu podnikání, nebo

e) nutí osoby k členství ve spolku nebo k účasti na jejich činnosti nebo k jeho podpoře nebo brání členům ze spolku vystoupit nebo

f) vyvíjí činnost směřující k způsobení újmy osob, které jsou členy jiné korporace nebo se účastní její činnosti nebo ji podporují, neprodle na to spolek upozorní a vyzve jej, aby od takové činnosti v přiměřené době upustil.

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

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

3. Závěrečné hodnocení, doporučení

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

Obecná kritéria:

a) Požadavek vytváření prostoru pro svobodné jednání osob?

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

b) Nepřípustnost státních zásahů do soukromé sféry?

Ne. Nadměrně zasahují do vnitřního života právnických osob.

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

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

d) Přehlednost?

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

e) Obecnost, stručnost?

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

f) Jasnost, srozumitelnost?

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

Praktická kritéria:

g) Použitelnost zákona na všechny druhy a velikosti spolků?

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

h) Minimalizace administrativy a transakčních nákladů?

Ne. Požadavky na administrativu, plynoucí z plnění ustanovení zákona, by byly pro velkou většinu spolků nadměrnou zátěží. S požadavky

zákon by se beze zbytku dokázaly vyrovnat jen větší a bohatší spolky se zaměstnanci. I ty by však byly zatěžovány nadměrnými transakčními náklady.

i) Zajištění styku veřejnosti s právníkem osobou/spolkem?

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

j) Odstranění institucionální vágnosti?

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

Závěrečná doporučení

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

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

Pokud se zpracovatel na základě této expertizy rozhodne pro revizi, doporučujeme ustavit smíšenou pracovní komisi (autoři + kritické + nezávislé odborníci), která revizi provede.

Expertiza 2

PROBLEMATIKA KATEGORIZACE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Myšlenka odlišení neziskových organizací na základě jasných kritérií a jejich následné diferencované zvýhodnění (celý tento proces budeme dále nazývat „kategorizace“) je nám vlastní. Pokud by k takové kategorizaci došlo, umožnilo by

to zajistí větší transparentnost a vyjasnění obrazu neziskových organizací pro veřejnost. Většina podstatných argumentů k řešení této problematiky (resp. k řešení veřejné prospěšnosti) už byla v podstatě vyřčena a nelze očekávat, že tento dokument přijde s něčím novým. Cíle, které si tento dokument klade jsou: (1) shrnout dosavadní kritiku současného pojetí veřejné prospěšnosti z pohledu ekonomů a (2) navrhnout alternativní pojetí kategorizace neziskových organizací.

Příčina snahy kategorizovat neziskové organizace

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

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

Současné, subjektivní (politické) pojetí kategorizace

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

Alternativní, objektivní (technické) pojetí kategorizace

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

KRITIKA SOUČASNÉHO POJETÍ KATEGORIZACE (VEŘEJNÉ PROSPĚŠNOSTI)

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

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

Současné znění problematiky veřejné prospěšnosti v návrhu občanského zákoníku

§ 115

Veřejná prospěšnost

(1) Právnícké osobě, která

a) svou činností sleduje dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl,

b) vykonává veřejně prospěšnou činnost nebo poskytuje veřejně prospěšnou podporu za předem určených a rovných podmínek pro každého a

c) jejíž zisk bude podle zakladatelského právního jednání v podstatné části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro něž je založena,

náleží status veřejné prospěšnosti.

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

§ 116

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

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

Komentář k aktuálnímu znění návrhu nového občanského zákoníku

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

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

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

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

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

Kritika současného pojetí kategorizace neziskových organizací

Veřejný prospěch jako subjektivní záležitost a veřejná volba

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

rozpočtů. Soukromé osoby uskutečňují podporu prospěšných činností prostřednictvím darů, přičemž stát dobročinnost podporuje opět prostřednictvím veřejných rozpočtů (znovu daňové úlevy).

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

Problematika definování pojmu „veřejný prospěch“

Při definování hranice veřejný vs. vzájemný prospěch nejde ani tak o přivlastky, jako o vymezení pojmu „prospěch“. Tento pojem je totiž velice obecný a lze si pod ním představit celou řadu konkrétních činů a událostí, různou škálu cílových skupin a výstupů. Seznam činností, které lze považovat za prospěšné, může být nekonečný (seznam činností, které v USA nepodléhají dani, je obsažen na 11 stranách formátu A4!). Stejně tak úsilí o vymezení veřejného prospěchu podle velikosti (územní působnost, velikost cílové skupiny) je slepou cestou, protože se tímto způsobem polemika pouze přesune od pojmu „prospěch“ k jiným pojmům. Budeme-li v tomto přístupu pokračovat, můžeme se nakonec dostat ke stavu, kdy budeme měřit prospěšnost organizace podle jí dosahovaných výstupů (počet vystudovaných žáků, počet představení v roce, atd.). Shrneme-li tento odstavec: prospěch lze měřit jen velmi těžko, a tudíž jakákoli snaha jej definovat a podle této definice rozhodovat předpokládá velice složitý způsob řešení celé problematiky. Složitě řešení pak zákonitě vyvolá náročný proces schvalování, které bude podléhat aktuální politické situaci.

Problematika udělování statusu veřejné prospěšnosti

Nemůžeme souhlasit ani s tím, aby byl právnickým osobám udělován status veřejné prospěšnosti jen na základě provozované činnosti nebo právní formy (resp. na základě zakladatelského právního jednání). Za prvé, snad každá nezisková organizace vykonává hned několik hlavních činností. Ze statistiky víme, jak těžké je určit její převažující činnost, zejména pokud se rok od roku mění. Jak by se potom postupovalo, kdyby některé z vykonávaných činností nespadały pod

veřejnou prospěšnost a jiné ano? Za druhé, pokud by byl status udělován automaticky na základě pouhého vykonávání vyjmenované činnosti, pak by bylo velice těžké dokazovat, že právnická osoba tuto činnost skutečně vykonává a že nejde o pouhé deklarování (úmysl) tuto činnost skutečně vykonávat. A konečně za třetí, pokud by byl status udělován automaticky podle právní formy, nezměnila by se současná situace, kdy řada organizací, které mají podle zákona naplňovat veřejně prospěšné cíle, má neprůhledné financování a slouží k naprosto jiným účelům.

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

NÁVRH ALTERNATIVNÍHO POJETÍ KATEGORIZACE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

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

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

Principy kategorizace neziskových organizací

1) Neziskovost

Synonymem pojmu prospěch ve zcela konkrétním, definovatelném a prokazatelném smyslu je pojem zisk. (Činnosti,

kteře nejsou konány ve smyslu dosažení zisku – soukromého prospěchu – můžeme označit za prospěšné.) Pokud někdo vloží kapitál do společnosti, aniž by očekával, že mu z něj bude plynout zisk, je to sama o sobě skutečnost, která by měla být podporována, ať už je tohoto kapitálu použito pro vykonávání jakékoli činnosti.

2) Transparentnost

Neziskovost je přímo spjata s transparentností. Je totiž nutné umožnit vnitřní (dozorčí orgány) i vnější (výroční zpráva, audit) kontrolu organizace, aby bylo možné jasně prokázat, zda vytvořený účetní zisk opravdu nebyl nikomu rozdělen (a to včetně nepřiměřených odměn zaměstnancům, členům organizace a členům řídicích orgánů) nebo zda nejsou podporovány osoby jim blízké.

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

3) Podmíněnost a zamezení zneužití státní moci pověřeným orgánem

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

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

Pokud budou podmínky k dosažení výhod jasně definovány, pak proces schvalování zvýhodnění neziskových organizací může probíhat bez korupce a zneužití státní moci. Všechny údaje a dokumenty

vedoucí k rozhodnutí o udělení zvýhodnění by měly být dostupné veřejnosti a každá organizace by měla mít možnost odvolání.

Právní ukotvení a administrace

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

Jako vhodné se jeví, především z hlediska průhlednosti hospodaření neziskových organizací, stanovit přísnější podmínky pro organizace, které žádají o provozování veřejných sbírek.

I v tomto případě lze výše uvedené principy kategorizace neziskových organizací použít.

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

Na druhou stranu, Ministerstvo financí ČR v nedávné době převedlo tzv. Informační systém nestátních neziskových organizací (IS NNO) na Úřad vlády ČR. Tento informační systém čerpá údaje především z Centrální evidence dotací z rozpočtu, avšak neziskové organizace se do něho mohou přihlásit také dobrovolně. Do budoucna se uvažuje také o tom, že by IS NNO mohl sloužit jako registr pro neziskové organizace. IS NNO by se tak mohl stát univerzálním rejstříkem, do kterého by se zapisovaly všechny neziskové organizace, které žádají o poskytnutí výhod, ať již spojených

s daňovými úlevami (viz níže), možností provozování veřejných sbírek, či s poskytováním dotací ze státního rozpočtu (k tomu slouží IS NNO již dnes) a jiných veřejných rozpočtů (o jejich zapojení se uvažuje do budoucna).

Návrh podmínek, jejichž splnění by vedlo k udělení výhod

(1) Hospodářský výsledek (zisk) právnické osoby nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů, členů jejich orgánů nebo zaměstnanců a musí být použit na účely, pro které byla právnická osoba založena.

(2) Právnická osoba musí dále:

a) každoročně zveřejnit výroční zprávu ve stanovené struktuře,

b) mít zřízen vícečlenný statutární orgán,

c) mít zřízen vícečlenný dozorčí orgán,

d) každoročně nechat provést audit nezávislým auditorem a zveřejnit jeho zprávu.

(3) Splnění podmínek uvedených v odst. 1 a odst. 2 písm. a) až c) vede k udělení obecných daňových výhod. Splnění podmínek uvedených v odst. 1 a odst. 2 písm. a) až d) vede k udělení vyšších daňových výhod.

Požadavky na výroční zprávu:

a. základní údaje o organizaci;

b. přehled o činnosti vykonané v uplynulém roce;

c. jména a adresy členů statutárního orgánu;

d. jména a adresy členů dozorčího orgánu;

e. úplnou účetní závěrku (rozvaha, výkaz zisků a ztrát, příloha účetní závěrky);

f. zprávu dozorčího orgánu o hospodaření organizace;

g. případně zprávu auditora, pokud byl proveden audit hospodaření;

h. případně další požadavky vyplývající z jiných zákonů.

Návrh daňových úlev pro organizace splňující podmínky

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

Daň z příjmu

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

Osvobozeno vždy

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

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

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

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

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

Daň z přidané hodnoty

V případě DPH jako nepřímé daně se jedná o jiný princip zdaňování. O zvýhodnění rozhoduje obecně druh vyrobené

produkce, bez ohledu na to, zda se jedná o ziskovou či neziskovou organizaci. Česká republika se musí řídit ustanoveními EU.

Silniční daň

Plně osvobozeny zvýhodněné neziskové organizace.

Daň z nemovitostí

Plně osvobozeny zvýhodněné neziskové organizace.

Daň dědická a darovací, daň z převodu nemovitosti

Plně osvobozeny zvýhodněné neziskové organizace.

Příklady dopadů změn na vybrané nevydělečné organizace

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

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

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

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

Ronovská, Kateřina:

Veřejná prospěšnost ve Švýcarsku, Nizozemí a Rakousku

Ve většině západoevropských právních úprav je problematika veřejné prospěšnosti pojmána odlišně než v českém právu a je řešena především právem veřejným. Pokud právnické osoby směřují k naplňování veřejně prospěšného účelu, mohou požívat daňových výhod, které poskytují jednotlivé předpisy fiskálního práva. Právní forma právnické osoby z pohledu civilně právního není rozhodující (např. i společnost s ručením omezeným nebo družstvo může získat status veřejné prospěšnosti).

Švýcarsko

Ve Švýcarsku věnují veřejné prospěšnosti pozornost daňové předpisy na svazové i kantonální úrovni v daňových předpisech. Tyto předpisy¹⁾ shodně uvádějí, že: „od daňové povinnosti jsou osvobozeny právnické osoby, které sledují veřejné nebo veřejně prospěšné účely (cíle), a svůj zisk výlučně a neodvolatelně věnují těmto účelům. Podnikatelské účely nejsou v zásadě veřejně prospěšné. Nabytí a správa určité majetkové účasti na podnikání jsou považovány za veřejně prospěšné, pokud zájem na udržení podniku je podřízen obecně prospěšnému účelu a právnická osoba se nepodílí na jeho řízení“.

¹⁾ Především v § 56 písm g) svazového zákona o přímých daních (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer) a § 23 odst. 1 písm. f) spolkového zákona o harmonizaci přímých kantonálních a obecních daní. (Bundesgesetz über Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden)

U ostatních daní je teoreticky kantonům (územním samosprávným celkům) dána nadále volnost, jaké předpoklady stanoví pro veřejně prospěšnou právnickou osobu, které pak poskytnou daňové výhody. Zpravidla však kantony užívají stejná kritéria pro posuzování, jako v případě daní přímých²⁾. K výkladu a konkretizaci výše uvedeného ustanovení byl vydán oběžník (Kreissreiben Nr. 12)³⁾. Stanovuje předpoklady, které musí právnická osoba splnit, aby mohla být osvobozena od daní z důvodů veřejné prospěšnosti.

Obecnými předpoklady jsou:

- a) osobní a hospodářská příslušnost ke Švýcarsku,
- b) výlučnost použití finančních prostředků (problematika částečného osvobození u nadací se smíšeným účelem),
- c) neodvolatelnost veřejně prospěšného užití finančních prostředků,
- d) hlavní činnost nadace směřující k veřejně prospěšnému účelu.

Dále právnická osoba musí vyvíjet činnost v obecném zájmu a nesmí směřovat ku osobnímu prospěchu.

Oběžník není obecně závazný, ale stal se výkladovým pravidlem jak pro svazové tak i kantonální potřeby, především pak soudní rozhodování.

Nizozemí

V Nizozemí je možné daňové zvýhodnění u právnické osoby, která získá status veřejně prospěšné instituce ve smyslu § 24 odst. 4 zákona o dani dědické a darovací (Successiewet) z roku 1956.⁴⁾

Proto aby mohla být právnická osoba považována za veřejně prospěšnou, musí být zřízena za účelem církevním, založeným na životní filosofii, kulturním, vědeckým nebo veřejně prospěšným. Společným jmenovatelem je zde veřejná prospěšnost. V zásadě není nutné oficiální uznání veřejné prospěšnosti daňovými autoritami. Je ovšem možné požadovat oficiální uznání právnické osoby jako veřejně prospěšné. Tímto způsobem mohou být vyloučeny pozdější komplikace a protesty.⁵⁾

V praxi finanční úřady požadují, aby právnická osoba splňovala tato kritéria:

- a) subjekt musí být zřízen v Nizozemí,
- b) musí být založen za jiným účelem než je dosažení zisku,
- c) musí mít alespoň 3 členy vedení, z nichž alespoň 2/3 nesmí být spřízněni pokrevně nebo oddáni (partneři, osoby spolužijící),
- d) každý z členů vedení může mít jen jeden hlas, členové vedení nesmí požívat odměn nebo náhradu nákladů od třetích osob,
- e) po zániku právnické osoby, zbylý majetek je nutno použít způsobem odpovídajícím účelu (veřejně prospěšnému),
- f) je nutná předchozí konzultace s Inspektorem pro věci registrace a dědictví, pokud má dojít ke změně vnitřních dokumentů nebo složení vedení subjektu,
- g) výroční zpráva a roční uzávěrka musí být předložena Inspektorovi pro věci registrace a dědictví.

²⁾ Blíže Koller, T.: *Stiftungen und Steuer, Die Stiftung in der juristischen und wirtschaftlichen Praxis*, vydal H. M. Riemer, Europa Institut Zürich, Schulthess, Zürich 2001, str. 85.

³⁾ Kreisschrieben (KS) Nr. 12 z roku 1994, *Verwaltungsverordnung – oběžník* vydaný vládním nařízením.

⁴⁾ I když další daňové zákony obsahují obdobnou definici v § 47 odst. 1 zákona o dani z příjmů (*Wet op Inkomstenbelasting*) a § 16 odst. 1 zákona o dani obchodních společností (*Venootschapbelasting*, 1969), rozhodnutím Inspektora pro registraci a dědictví bylo stanoveno, že rozhodující (a obecně respektovaná) je definice obsažená v § 24 odst. 4 zákona o dani darovací a dědické. Je respektováno i co se týče daně z obchodních společností (soudní rozhodnutí Hof 's Gravenhage, z roku 1983, FED 1993/295 a z roku 1993, *VakstudieNieuws*, 1994).

⁵⁾ Např. při darování darů vysoké hodnoty nebo získávání grantů z veřejných rozpočtů může být oficiální uznání podmínkou.

Tato kritéria však nelze nalézt v žádném právním předpise, proto nejsou obecně závazná.

Rakousko

V rakouském právu hraje důležitou roli „veřejná prospěšnost“, z důvodů možných značných daňových výhod. Teorie i judikatura se shodují, že k užití předpisů týkajících se veřejné prospěšnosti dochází, pokud je právnická osoba založena k plnění veřejně prospěšných nebo církevních účelů a tento účel je vyjádřen v jejím základním dokumentu. V takovém případě je možné daňové zvýhodnění, ale pouze za předpokladu, že v případě zrušení a následné likvidace zůstane likvidační zůstatek zachován ve veřejně prospěšné sféře (případně jiné veřejně prospěšné korporaci).

Taková ustanovení ve stanovách jsou předpoklady pro získání statusu veřejné prospěšnosti (označení právnické osoby za veřejně prospěšnou), který posuzuje a uděluje příslušný finanční úřad, ale ne jednou pro vždy, ale každoročně, na každý hospodářský rok nově.

Úvaha de lege ferenda

Diskuse o změně koncepce pojetí přiznání výhod neziskovým organizacím v České republice je v odborných kruzích vedena již řadu let. Za současného platného právního stavu je pro získání fiskálních i dalších výhod rozhodující právní forma právnické osoby.

Do budoucna by měly být zvýhodňovány pouze takové subjekty, které získají status veřejné prospěšnosti.

Návrh obecné části nového občanského zákoníku v posledním znění (z listopadu 2004) v § 115 stanovuje:

- „ (1) Právnické osobě, která
- a) svou činností sleduje dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl,
 - b) vykonává veřejně prospěšnou činnost nebo poskytuje veřejnosti obecně prospěšnou službu nebo podporu za předem určených podmínek a za rovných podmínek pro každého a
 - c) jejíž zisk bude podle zakladatelského právního jednání v podstatné

části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro které je založena,

náleží status veřejné prospěšnosti.

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

§ 116

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

(2) Zákon stanoví, v jakém rozsahu, za jakých podmínek a jakým způsobem se veřejně prospěšná právnická osoba může ucházet o zvláštní výhody, které podle zákona náleží jen osobám se statutem veřejné prospěšnosti.⁷

Otázkou zůstává, kdo (který orgán státní správy či jiný subjekt) by měl být povolán, aby přiznával a odnímal status veřejné prospěšnosti.

Štogr, Josef:

A co okrašlovací spolky?

O tématech, která vzbuzují diskusi, a o tom, co zůstává nepovšimnuto

Když se schvaluje ve velkých městech rozpočet v řádech miliard, nemají k tomu zpravidla členové zastupitelstva ani přísedící co říci - protože jde o příliš velké sousto, o příliš komplexní tenký led. Zato s naprostou pravidelností se rozhoří diskuse o tom, kolik utratí úředníci za tužky nebo o podobném společensky zajímavém a prodejném tématu. Zdá se, že jde o naprosto nezvratnou zákonitost - čím menší problém, tím lépe se na něm prezentuje vlastní aktivita a okázalá snaha něco řešit. To se může týkat rozpočtu, sociálního systému, legislativy. V posledně jmenovaném oboru je to dnes obzvlášť markantní. Tu a tam se diskutuje o detailní formulaci toho kterého zákona, ale připravovaná rekodifikace - nový občanský zákon je doposud mimo sféru veřejného zájmu. A tak už byl dávno projednán věcný záměr nového občanského zákona, návrh paragrafového znění visí na internetu, zpracovatelé prý nejsou nijak uzavřeni vůči připomínkám... jen je to podobné jako s rozpočtem. Kdo by se chtěl pobírat tím tlustospisem, a když, jak potom formulovat svoje připomínky, když zpracovatel s úsměvem odpoví, že „to není tak jednoduché“, neboť všechno souvisí se vším a za těmi stovkami stránek jsou ještě další tisíce, na kterých jsou zargumentovány podrobnosti a důvody. Máme se tedy zcela vzdát? Domníváme se že naopak. Jde jen o to, udělat krok stranou a ptát se jinak, nenechat si vnutit rovinu, na které nikdo nemůže soutěžit s profesionály, kteří to mají v popisu práce.

Obecná prospěšnost jako sonda do tlustospisu

Jednou z oblastí, kterou připravovaný občanský zákoník upravuje, je obecná prospěšnost a tohle téma nám může sloužit jako sonda, podle ní si můžeme udělat obrázek i o dalších tématech. A obecnou prospěšnost řeší návrh způsobem, který zdaleka není samozřejmý. Než se necháme zmanipulovat, než začneme diskutovat nad navrženými formulacemi, měli bychom si udělat obecnější přehled o daném tématu. První věcí, první otázkou, kterou je třeba si položit, je „rozumíme

si, když říkáme „obecná prospěšnost“? Co to vlastně je „obecná prospěšnost“ - jsme schopni to říci jinými slovy? Jistě nám jde o nějaký druh těžko specifikovatelné užitečnosti, jde o vlastnost jednání, které není utilitární (užitečné není pro jednajícího), jednání, které není sobecké, zaměřené k prvoplánovým cílům. Již první nestrukturovaná analýza ukáže, že je třeba vzít jako základ další úvahy o obecné prospěšnosti souhrn všech veřejných jednání, a někde uvnitř této množiny pak vést hranici - a dokonce hranice nejméně dvě, protože jednání může být obecně prospěšné, neutrální, a pak také škodlivé. Ale abychom takové hranice mohli alespoň načrtnout a nebo se k nim blížit, je třeba si ještě odpovědět na otázku co je to za hodnotové kritérium, podle kterého jednání můžeme posuzovat - a zda ho vůbec máme k dispozici.

Obecně prospěšné je takové jednání, které je motivováno vzájemností (na rozdíl od dnešní převažující „ekonomické aktivity“, která je motivována ziskem). Ale kdo má právo posuzovat, zda je to nebo ono jednání motivováno vzájemností? Ctíme-li poperovskou otevřenou společnost, takovou, jaká je zvykovou normou v západních demokraciích, pak žádný takovýto „supervizor“ obecné prospěšnosti neexistuje a nesmí existovat.

Obecné je vždy spojené se vzájemností

Lidé mají různé názory, orientují se podle svých přesvědčení, sdružují se k dosahování svých cílů a jednájí motivováni vzájemností - nepřekračují-li přitom zjevné normy soužití, pak nemá nikdo právo upírat jim fakt, že jejich jednání je obecně prospěšné. Naopak, hegemonií na výklad obecné prospěšnosti se vyznačují totality, totality už ze své povahy určují, co je správné a co ne, totality jsou dědictvím osvětského přesvědčení, že jde nalézt nebo vytvořit systém, který přidělí, určí každému jeho místo ve společnosti a bude ho na tomto místě řídit a dozorovat.

Až sem je diskuse jasná: potenciál našeho společného života se doslova skládá z jednotlivých jednání lidí a skupin lidí, jde o adici zájmů, zaměřených v různých formách a v různé intenzitě ke vzájemnosti, a díky tomu spolu vůbec můžeme žít. Nepřináší ale komplikaci tohoto přístupu nesporná skutečnost, že

různé státy ve svých právních normách upravují obecnou prospěšnost? Že ji neponechávají bez svého vlivu? Domnívám se, že ne - politická reprezentace může zformovat základní rámec pro hodnocení veřejné nebo obecné prospěšnosti. Ale všimněme si docela podstatného posunu do jiné roviny. Stát vytváří obecné podmínky pro činnost právnických osob (legislativou), formuje svoji exekutivu podle nějaké konkrétní politické představy o společenských a politických cílech jednání atd. Stát tedy může určit okruh subjektů, jednotlivců i právnických osob, kterým z pozice převládajícího politického pohledu bude ochoten poskytnout nějaké úlevy (např. daňové), kterým bude ochoten poskytnout prostředky z přerozdělování (např. granty) atd. Ale tím neurčuje, které jednání a které subjekty jsou obecně prospěšné. Tím pouze vymezuje z celku obecné prospěšnosti okruh činností a okruh subjektů, které uznává za hodné podpory. A je docela pravděpodobné, že při radikální změně společenského klimatu se změní i typ a okruh podpory či zvýhodnění některých subjektů.

Jak se pozná totalitní myšlení

Vše to jsou projevy politiky, které jsou o jednu úroveň níže než samotný fakt obecné prospěšnosti, kterou můžeme jen konstatovat. Obecná prospěšnost jako téma nemůže být určena nějakou normou, vždy je věcí konkrétních aktivit a veřejné diskuse. Můžeme hodnotit obecnou prospěšnost jednání druhého - ale jen tak, že tímto hodnocením vstupujeme do diskuse o obecné prospěšnosti. Pokud si někdo osobuje právo rozdělovat jednání na „obecně prospěšné“ a „obecně neutrální“ a mají-li mít výsledky tohoto rozdělení právní dopad, pak je to diskriminace a projev totalitního myšlení.

Aby to bylo zřejmé: stát může říci: podmínkou k tomu, aby se mohl subjekt ucházet o prostředky z přerozdělování, je to a ono. To je zcela v pořádku, pokud jde o podmínky nediskriminující a všeobecně dosažitelné. Pak je na každém subjektu, zda tyto podmínky chce plnit a o prostředky se ucházet. A obdobné je to se zvýhodněním, např. daňovým. Mělo by být nediskriminující, tedy přístupné pro všechny subjekty, které splní dané podmínky. Ale hlavní role státu je jinde, měl by ochraňovat prostředí pro veřejnou diskusi o společenských cílech,

měl by především bránit tento prostor před jednáním, které je společensky škodlivé. Pokud se objevují tendence státu „dozorovat“, určovat co je správné (např. obecně prospěšné) jednání, pak jde o projev neslučitelný s tím, jak se prezentují moderní demokracie.

Co je v návrhu - a co je za tím schováno

Po této obecné přípravě se můžeme podívat na navržené formulace: paragraf 104 sice v článku 1 mluví o poskytnutí „statusu obecně prospěšné osoby“, takže se zdá jako by námi popsanou rovinu naplňoval. Ale hned následně se započiná na „status“ a v dalších formulacích (čl. 3) už tvůrce prozrazuje svůj záměr: „Zvláštní zákon stanoví, v jakém rozsahu a jakým způsobem se vykonává nad činností obecně prospěšných právnických osob správní dozor“.

Kdybychom rovnou přistoupili na diskusi o paragrafech, zpracovatel by asi vzal naší připomínku v potaz a doplnil v článku 3 do důvodové zprávy, že se jedná jen o ty osoby, které se samy dobrovolně nechají zapsat do rejstříku. Udělala by se možná i nějaká kosmetická úprava, aby text neprovokoval, ale smysl by zůstal týž. Zkrátka je tu ambice vykonávat dozor, je tu ambice státu přivlastnit si rozhodování o obecné prospěšnosti. Ale jak je možné, že doposud nikdo neprotestoval? Jak je možné, že tohle nechává v klidu všechny organizace obhajující lidská práva? Na tuto otázku nejde odpovědět hned. Zato však se můžeme na navrhovaný text podívat blíže a uvidíme další rovinu, která je více než problematická a nad kterou - světe div se - doposud nikdo nediskutuje a nebouří.

Kde jsou hlídací psi demokracie?

Stát se (v tomto návrhu) ve svém politickém rozhodnutí přiklání k velmi jednostrannému vymezení obecné prospěšnosti, které je vázáno pouze a výhradně na poskytování služeb. To může na první pohled vyhovovat poskytovatelům sociálních služeb jako je Charita a Diakonie, ale i ostatním poskytovatelům např. ekologickým, kteří poskytují vzdělávání, a jistě i agenturám, tedy leckomu vlivnému. Podíváme-li se podrobněji, pak to může zdánlivě vyhovovat i těm, kteří doufají, že jejich činnost bude považována za službu, protože si ji u nich objedná „stát“. Služ-

ba je totiž obecně to, co jeden subjekt poskytuje druhému, dvojstranný vztah. Službou však nemůže být např. činnost aktivistických organizací, které pořádají veřejná shromáždění a akce, službou není nic, kde není jednoznačně určený druhý subjekt, kterému dané jednání něco dává, poskytuje. V této souvislosti teprve vystává orwellovský charakter navrženého znění. Cožpak nikomu nevádí do očí bijící absurdita toho, že na základě použitého přístupu nemohou být uznány za obecně prospěšné např. okrašlovací spolky, pokud si od nich nikdo nic neobjedná? Že obecnou prospěšnost nemůže zakládat altruistické jednání, které je neadresné?

Přijmeme diktát ekonomického myšlení?

Bereme-li vážně naši úvodní úvahu o prioritě jednání, pak nyní jsme na zcela opačném pólu. Naše vymezení obecné prospěšnosti vychází z toho, že jde o klasifikaci jednání, které je vedeno vzájemností a není utilitární, není zaměřeno k cílům, které by šly prvoplánově vymežit jako přínos konkrétní osoby. Jinak přeci nemá slovo „obecné“ žádný smysl. Obecné je nekonkrétní. Pokud jde o sociální služby, jde o výjimku, protože je poskytována služba někomu znevýhodněnému, někomu, kdo si ji nemůže zaplatit. Ale tady se v pojetí návrhu stává sama služba klíčovým slovem, to na ni je bez výjimky vázáno vymezení obecné prospěšnosti. Obecná prospěšnost pak je podle návrhu de facto jen zvláštní oblastí podnikání, kde služby nejsou z nějakého důvodu hrazeny ve smluvním (tržním) vztahu. Zpracovatel návrhu tak říká, že obecně prospěšná je ta oblast aktivit, které jsou jakýmsi doplňkovým segmentem jinak hegemonického trhu. Odvozenost takovéto formulace od schémat „teoretiků tržního hospodářství“ je zjevná. A je zjevné, že jiné jednání než tržní a z něj odvozené podle zpracovatelů nemá „žádnou hodnotu“.

Jsou všude jen pragmatiči?

Pragmaticky tomu lze rozumět. Poskytovatelé si v tichu mnou ruce s nadějí, že na ně při přerozdělování zbyde „více peněz“. Je to sice naděje mylná a krátko-zraká, hloupá, ale oni se bouřit nebudou. Ochránci minorit a lidských práv si jsou jistí, že jim v obecném klimatu integrující se Evropy nic nehrozí, jim obecnou prospěšnost nikdo neupře, budou ji mít

třeba v nějakém speciálním „equalovém“ zákoně, tak jak ji již dnes mají sportovci. A všechny silné lobbystické skupiny se na to dívají stejně. Ale komu vlastně záleží na celku? Komu záleží na tom, aby v občanském zákoně nebyla zakódována skrytá past, která může dle potřeby sklapnout na kdekoho? Odpověď je třeba dát v duchu vymezení obecné prospěšnosti samé: odpovědnost nemá nikdo, a zároveň ji mají všichni. Nebudeme-li svůj prostor otevřené společnosti bránit, pak nám bude ubývat. Budeme-li všichni pragmatiči a nenajdeme-li formu, jak o věci veřejně diskutovat, pak si sami definujeme obecnou prospěšnost velmi úzce a vlastně ji nepotřebujeme. Obecná prospěšnost se s pragmatismem nijak neshoduje.

Existují alternativy?

Domnívám se, že různé subjekty občanské společnosti mohou vidět akcent své obecné prospěšnosti rozdílně, ale shodnout by se měly v jednom: stát by se do tohoto tématu měl míchat co nejméně, co nejméně akreditovat, kontrolovat, dozírat. Pokud je třeba dodržovat standardy, je z praxe zřejmé, že si neziskové organizace jsou schopny samy mezi sebou vytvořit tlak na jejich dodržování, je to spíše stát, který má problémy dosáhnout změny ve svých organizacích, je to stát, jehož jednotlivé orgány se neřídí zákony a rozhodnutími Ustavního soudu kdekoli, kde není možnost odvolání nebo sankce atd. Pokud už by to bylo nutné, pak svoji roli mohou sehrát profesní střešní organizace, a nebo může stát zajistit, aby pro danou oblast vznikla „komora“, to je rozhodně lepším řešením než vznik státního dohlížecího orgánu. Minimálně v tom, že komora si svoje vedení volí, kdežto státní orgán je obsazován podle aktuální politické vůle.

Zpátky k legislativě

Vycházím z přesvědčení, že klíčem pro porozumění obecné prospěšnosti je jednání lidí, jejich aktivity, zejména společné aktivity, ve kterých se lidé sdružují ke svým cílům. To je i v pozadí velkých charitativních subjektů, ať už je zakládá svým jednostranným rozhodnutím biskup nebo protestantská obec: ztratí-li se z tohoto tématu prvek vzájemnosti a spontánní aktivity, pak jsme ztratili hodně, jednu z vazeb na naše kořeny. Legislativní proces, ke kterému je zatím

většina neziskovek zcela hluchá a slepá, zatím pokračuje v duchu státní direktivy. Přitom by stačilo málo.

Občanský zákon je přesně tou normou, která by měla konstatovat, že téma obecné prospěšnosti je nedílná součást občanského jednání, měla by konstatovat, že sdružování je pozitivním jevem v občanském smyslu jako důsledek snah o společně dosahování cílů a je obecně prospěšné. A pak teprv by měl občanský zákon vytvořit prostor pro to, aby speciální zákony vymezily, jaké typy organizací, jaká témata a jaké činnosti budou státem zvýhodněny. Je třeba, aby bylo zřejmé, proč stát tuto oblast upravuje, a že to nedělá kvůli kontrole a dozoru, ale proto, aby bylo možné ze strany státu systémově zvýhodňovat a podporovat obecně prospěšné jednání.

Konkrétní podněty

Jeden okruh úpravy, který by nový občanský zákoník měl provést, je rámcové určení povahy právnické osoby, která vzniká sdružováním občanů (včetně evidence, veřejného rejstříku atd.). Ale hlavně proto, aby speciální zákony nemohly tato práva omezit nebo nějak podvázat. Druhý okruh úprav by měl určit způsob, jak stát zajišťuje dlouhodobost podpory obecně prospěšným činnostem, tedy jinými slovy musí být zjevné, že veřejně prospěšné činnosti se nedají omezit na jeden typ právnických osob a že stát nesmí diskriminovat ve své podpoře veřejně prospěšného jednání a v úlevách typu daňových zvýhodnění právnické osoby nějakého typu či fyzické osoby. Třetí okruh úprav týkající se obecné prospěšnosti by spíše patřil do rozpočtových pravidel. Ta jsou i přes nedávné novely přístupem zcela zastaralá (a to je ještě vlídné vyjádření), stále staví na reálně socialistickém subjektu příspěvkových organizací, které tak trochu mají státní nebo obecní majetek a přitom svůj rozpočet atd. Jde o podivné subjekty poskytující služby, tak trochu státem uznané jako obecně prospěšné a díky vazbě na veřejné rozpočty zvýhodněné proti nestátním subjektům. Ve zcela nových rozpočtových pravidlech by pak mělo být řečeno něco o pravidlech poskytování grantů a dotací ze státního rozpočtu - zase tak, aby byl vytvořen obecný a nediskriminační rámec.

Proč je ticho po pěšině?

V naší zemi působí celé týmy právníků na odborných institucích nejrůznějšího druhu, a přesto se o téhle problematice příliš nediskutuje - a pokud se vůbec setkávám s argumentací, pak je natolik propletená a záměrně zmatená, že dojem je jednoznačný - hlavně ať se nám právníkům do toho nikdo neplete. Ať jsme dál jediní a nepostradatelní, a tedy stále lépe placení těmi, kteří něco potřebují. Toto téma rozhodně není z nejjednodušších, ale ukazuje se jako snadno přehlédnutelné a komunikovatelné. Ale musí se chtít. Pokusil jsem se na několika stránkách a publicistickou formou otevřít několik základních a zásadních problémů a ukázat, že se čtenářů týkají. Věci se mohou změnit - pokud nezůstanou pasivní ti, kteří závažnost této problematiky rozpoznali. To ale předpokládá, že přestaneme akceptovat fakt, že vše podstatné se odehrává „v zákulisí“. Při přípravě diskuse na toto téma v organizaci AMA jsme se setkali s přesvědčováním typu „tenhle problém je moc složitý, nechodte s tím ven, jen se všechno zmate.“ Tak nějak podobně argumentovali někteří kolegové proti záměru zahájit k tomuto tématu veřejnou diskusi. Jsou opravdu tak ustrašení, nebesedůvěřiví? Mají skutečně obavu, aby veřejnost nebyla někým a něčím zmatena, zmanipulována? Nechce se mi tomu věřit. Nebo je možné předpokládat, že existují nějaké skryté shody v cílech zpracovatelů návrhu a těmi, kteří vystupují jako „opONENTI“? Tomu bych věřil spíš. Za minulých desetiletí se celý slavný „neziskový sektor“ několikrát nechal „utáhnout na vařené nudli“, v pravý čas někdo zvedl téma typu „kolik že utratí úředníci za tužky“ a odvedl tak pozornost jinam. A i ti „nejstatečnější“ jako by se báli překročit jakési pomyslné hranice, jako by v naší zemi nebyla veřejná diskuse společensky přijatelná.

Kdo se stane nositelem tématu?

Zástupci neziskového sektoru se na vyzvání tvůrců zákona (!) účastnili na diskusích a měli možnost vznášet připomínky. Výsledek? Veškeré problémy jako by se redukovaly na „praxi“, hlavní je prý způsob, jak vyřešit ten či onen „problém“, například komplikaci s budoucností dnešních o.p.s. - organizací, které mají být novým zákonem „postaveny na vedlejší kolej“. Jak by ne, vždyť o.p.s. jsme před pár lety slavně vymysleli jako zlatou „třetí cestu“ a dnes má právní

formu o.p.s. třeba Člověk v tísní, to je organizace, která by nerada „zaváhala“ a dovede ve svůj prospěch lobbovat. Jistě - i řešení praktických problémů (ať už vznikly jakkoli) je třeba se věnovat. Ale k předcházení problémům novým by bylo prozíravé věnovat alespoň část energie jiným směrem. Třeba poskytnout podporu na to, aby se věci včas pojmenovávaly - to by ale zřejmě bylo příliš velké riziko. Kdo má a může hrát roli „nositele tématu“, když významní hráči tuto věc podceňují, a nebo se bojí do ní vstoupit? Již zmíněná asociace manažerů tuto diskusi otevřela - v rámci svých možností, bez podpory kohokoli z významných dárců, v rozporu s tím, co radili „moudří a zkušenější“. Snad je to dobře, snad je dobře, že toto téma nakonec nezastřešil nikdo z významných celorepublikových hráčů. Alespoň se bez zkresení ukáže, jak si kdo v tomto ohledu stojí.

Štogr, Josef: Základní teze k veřejné prospěšnosti

Teze 1

Obecná nebo veřejná prospěšnost je pojem spojený s jednáním, které je otevřeno do budoucnosti. Prokazatelně existuje obor jednání, které se nedá uzavřít do nějakého jasně daného užitkového rámce: není možné zjednodušit výsledky daného jednání na individuální přínos. Můžeme uvažovat celý obor jednání a v něm dvě množiny. Jednu, která zahrnuje jednání účelová, naplňuje se a zcela vyčerpává v jasně daném oboru cílů, ta nás nezajímá. Týká se jen osoby samé a jejího vlastního prospěchu. A pak jsou jednání jiná, která se nedají takto definitivně zařadit a vymezit směrem k cílům. Nás zajímají otázky zda, jak, kdy a proč posuzovat „prospěšnost“ v té druhé skupině jednání, jednání otevřeného vzhledem k cílům, jednání vedeného vzájemností.

Teze 2

Slova veřejná prospěšnost a obecná prospěšnost se užívají víceméně jako synonyma, slova „veřejnost“ a „obec“ se používají v mnoha evropských jazycích odvozeně od latinského základu a tedy v široké škále od „publicus“ (obecní, státní, veřejný, úřední), „communio“ (společenství, obec, vzájemnost, veřejnost - i ve smyslu veřejný zájem!) a „civitas“ (občanstvo, obec, město, stát). Samozřejmě se v různých řečech vytvořil jistý (a rozdílný) úzus v jejich užívání, rozdílné akcenty. U nás se veřejná prospěšnost používá jako obecná charakteristika jednání, které má společenský dopad. Veřejná prospěšnost je zpravidla hodnocena či rozhodována pro každý konkrétní případ, pouze pokud je nutné rozhodnout např. o zásazích do práv třetích osob apod. V konkrétních případech vzniká spor o to, zda je či není veřejně prospěšná ta nebo ona liniová stavba apod. a existují právní mechanismy k rozhodnutí tohoto sporu.

Teze 3

Přitom se předpokládá, že stát rozhoduje ve sporu (určuje, co je veřejně prospěšné) v případech, kdy je třeba, aby rozhodnutí padlo v reálném čase. Původní, nezjednodušitelná situace (na kterou mohou být různé názory) se v rámci aktuální shody rozhodne danou procedurou a na základě daných vstupů,

kteře vycházejí ze zadání vyplývajících z obecně akceptovaných veřejných politik. Aby bylo dosaženo řešení v čase, zajistí exekutiva na základě zákona konkrétní rozhodnutí, které upřednostní názor (a práva) jedné strany nad názorem (a právy) strany druhé. K tomu, aby takový mechanismus byl spuštěn, ale musí existovat stav, ve kterém průkazně nedošlo k dohodě mezi aktéry v této věci. V tomto smyslu je veřejná prospěšnost vždy vztažena ke konkrétní kauze, která zasahuje do cizích práv.

Teze 4

Zavádět zákonem úpravu, která by obecně klasifikovala všechna potenciální jednání z pohledu veřejné prospěšnosti, znamená vytvářet v našem právu novotvar, a zároveň je to nekorektní. Nikdo nemá právo posuzovat jednání druhých, pokud takové jednání není zásahem do cizích práv nebo sporem o práva. Zákon, který by takovou úpravu formuloval, by byl minimálně v napětí s ústavním principem svobodného jednání. Ústava předpokládá svobodné jednání svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku. Pokud by někdo zavedl zákonnou normou možnost hodnotit veřejnou prospěšnost jednání občanů, omezuje tím bezdůvodně jejich svobodu.

Teze 5

Existuje oprávněná obava, že současnou situaci (kdy jsou výhody zákona o dani z příjmů vázány na typ právnické osoby) některá formálně vzniklá občanská sdružení zneužívají. Ty neziskové organizace, které nepochybuji o své veřejné prospěšnosti, mohou podlehnout dojmu, že by pro ně bylo výhodnější oddělit „příživníky“ od společného krajíce. Než se však bude konstruovat nový, efektivnější systém, než se začne škrtat v daňových zákonech, je třeba zvážit, jestli alternativy, které se nabízejí, nepřinášejí více škod a problémů než současný stav (včetně nekontrolovatelných byrokratických procedur nabízejících se ke zneužití nejen ekonomickému, ale i politickému).

Teze 6

Neziskové organizace, ale i neformální sdružení bez právní subjektivity a jednotlivci, vykonávají celou škálu činností,

o nichž nemá nikdo právo pochybovat, zda jsou veřejně prospěšná. Moderní společenská praxe používá slova jako „sociální kapitál“, mezisektorová spolupráce, nositelé společenské dynamiky apod. k označení základních vlastností aktivit (jednání) těchto subjektů: jsou přínosné, znamenají společenskou hodnotu. Vymežit zákonem jako „veřejně prospěšné“ jen část z tohoto jednání by znamenalo, že bude nutné vytvořit jiný pojem pro taková jednání, která jsou nesporně společensky přínosná a jsou sociálně hodnotná atd. a přitom nejsou „veřejně prospěšná“ podle zákona. Takový stav by byl absurdní.

Teze 7

Je třeba diskutovat o tom, co je skutečný problém: jak zajistit, aby byly vytvořeny „citlivější“ a spravedlivější mechanismy, které by umožňovaly státu rozhodovat, které subjekty mají být různými způsoby zvýhodňovány a podpořovány. Ne si nechat vnutit manipulativní myšlenku, že jedinou reálnou variantou je hledat hranici mezi veřejnou a vzájemnou prospěšností.

Závěr:

Vymezovat zákonem hranici mezi vzájemně prospěšným a veřejně prospěšným jednáním je z mnoha ohledů systémově chybné a kulturně nepodložené. Je podobně proti duchu moderní demokracie jako zákonem stanovovat hranici mezi soukromým a veřejným jednáním.

První slovo platí, druhý leze z gatí
Veřejná prospěšnost a rekodifikace občanského zákoníku
– diskuse v letech 1999 až 2005

Uspořádal Jan Kroupa, Nett

Vydal: Podnos, Praha 2006

Design: Jakub Štogr
vytiskl: PBtisk Příbram

ISBN 80-239-8343-1