

Nad návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti

1. Úvodem

V rámci diskusí o nové podobě soukromého práva byla opakovaně vznášena také otázka vhodnosti a potřebnosti vymezení soukromoprávního statusu veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku (dále jen „ObčZ“), který nový kodex hodlal představit. Jeho zavedení bylo finálně prosazeno a odůvodněno především snahou o změnu koncepce: navázání veřejné prospěšnosti na účel a činnost určité právnické osoby, nikoli na její právní formu (čemuž odpovídal přístup dosavadní).¹⁾

K vymezení základních charakteristických rysů veřejně prospěšné právnické osoby došlo v § 146 ObčZ. V ustanovení § 147 ObčZ je zároveň předvídáno přijetí „jiného předpisu“, který stanoví podmínky, za kterých má veřejně prospěšná právnická osoba právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku.

Také proto bylo v letech 2012 a 2013 v rámci přípravy tzv. „doprovodných“ předpisů zpracován i vládní návrh zákona o statutu veřejné prospěšnosti z roku 2013. Jeho finální verze byla „křehkým kompromisem“ akceptovatelným pro většinu ústředních orgánů státní správy (vč. Ministerstva financí ČR, dále jen „MF“) i tzv. neziskového sektoru. Navrhovaný zákon, který měl zároveň i poměrně širokou podporu veřejnosti, obsahoval vymezení základních „parametrů“ pro získání statusu, jakož i některé veřejnoprávní výhody se statutem spojené (např. osvobození od soudních poplatků) a předpokládal napojení na mnohé další, zejména daňové benefity. V závěrečné fázi rekodifikačního procesu byl ale tento zákon zamítnut Senátem ČR (v září 2013)²⁾.

Krátce po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku bylo v roce 2014 započato na Ministerstvu spravedlnosti ČR s přípravou „nového“ návrhu zákona o veřejné prospěšnosti (dále jen „zákon o VP“)³⁾. Na rozdíl od předchozího zákona ale bez snahy o zapojení ostatních ministerstev i odborné veřejnosti.

¹⁾ Veřejná prospěšnost tak měla být vázána na fakticitu a věcný obsah, nikoli na právní formu, která je pouhou slupkou, již lze naplnit různými způsoby, k tomu blíže např. ELIÁŠ, K. in ELIÁŠ, K. a kol., *Občanské právo pro každého*, 1. vydání, Wolters Kluwer, Praha, 2013, s. 128.

²⁾ Není bez zajímavosti, že to byl pouze tento jediný návrh zákona z celého balíku „doprovodných“ zákonů k rekodifikaci, který finálně legislativním procesem neprošel.

³⁾ Viz sněmovní tisk 1005/0 v sedmém volebním období dostupný na internetových stránkách Poslanecké sněmovny <http://www.psp.cz>.

Dne 10. ledna 2017 předložila vláda ČR Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky tento „nový“ návrh zákona o VP k projednání. Podle důvodové zprávy měl tento zákon napravit „regulatorní selhání současného právního stavu spočívající v absenci úpravy institutu statusu veřejné prospěšnosti (dále též „status“). Byť existenci statusu předvidá ve svém ustanovení § 147 občanský zákoník, jeho získání, a tedy ani jeho využívání dnes možné není.⁴⁾“. Sluší se poznamenat, že vláda ČR předložila předmětný návrh zákona o VP nejen přes zásadní výhrady tzv. neziskového sektoru⁵⁾, ale především i přes nedoporučující stanovisko své Legislativní rady⁶⁾.

Za hlavní problém aktuálně předkládaného návrhu zákona o VP pokládáme především neujasněnost jeho koncepce. Ze zákona ani z důvodové zprávy totiž jasně neplyne, čeho chce vlastně zákonodárce přijetím zákona dosáhnout. Chce skutečně definovat, jak uvádí, status veřejné prospěšnosti pro oblast soukromého práva? Nebo se pohybujeme ve sféře práva veřejného?

Jestliže bylo cílem vymezení soukromoprávního statusu veřejné prospěšnosti⁷⁾, pak bylo třeba při přípravě zákona respektovat základní principy soukromého práva. Není sporu o tom, že soukromé sféře by se měl stát zdržet ingerence do právních poměrů tam, kdy není potřeba zásahu státní moci hodnotově zdůvodněna a řádně vyargumentována. To však v návrhu zákona o VP ani v důvodové zprávě k němu rozhodně nečiní. Jestliže je navíc pro přijetí navrhovaného zákona o VP argumentováno tím, že je důležitý pro rozhodnutí, zda soukromá osoba (dárce) někoho podpoří a za jakých podmínek, nemůžeme se zbavit pocitu, že tady něco nehraje.

(Potenciální) dárce a podporovatelé totiž většinou nepodporují určitou právnickou osobu jako takovou, ale spíše chtějí „jejím prostřednictvím“ dosáhnout určitého širšího účelu či cíle (např. bojovat s chudobou, podporovat vzdělávání apod.). Vzájemný vztah je pak budován zejména na bázi vzájemné důvěry, kterou není možné nahradit „odznakem“ získaným za asistence veřejné moci.

Očekávání, že právnická osoba se zapsaným statutem veřejné prospěšnosti snáze získá financování pro svou činnost v soukromé sféře, jsou zkrátka podle

⁴⁾ Důvodová zpráva je dostupná na internetových stránkách Poslanecké sněmovny jako součást sněmovního tisku 1005/0.

⁵⁾ Tzv. „neziskový sektor“, ačkoli je pro něj příznačná různorodost názorů, je ve svém negativním přístupu k aktuálnímu návrhu zákona o statusu VP sjednocen (viz diskuse opakovaně vedené ve Výboru pro financování a legislativu RVNNO).

⁶⁾ Viz Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o statusu veřejné prospěšnosti) dostupné na internetových stránkách <https://www.vlada.cz>, v sekci eKLEP pro veřejnost.

⁷⁾ To je ostatně výslovně deklarováno v důvodové zprávě k zákonu na s. 2. Nikde však není vysvětleno, v čem spočívá tato „soukromoprávnost“, je-li celý zákon koncipován jako „veřejnoprávní“? Soukromoprávního charakteru přece nelze dosáhnout proklamací, že jde o „soukromoprávní úpravu“. Pro soukromoprávní úpravu je typické zejména, že je vše dovoleno, co není zakázáno (tj. že je upřednostňováno autonomní řešení). Návrh zákona o VP však na takových principech vystavěn není.

našeho názoru přehnaně optimistická. Soukromý dárce si zpravidla pečlivě rozmyslí, komu poskytne své prostředky, přičemž se spolehne spíše než na formálně priznaný status, na vlastní „selský rozum“⁸⁾.

Nepovažujeme proto za nezbytně nutné, aby stát takto vytvářel „odznak prestiže“ pro soukromé účely, jak uvádí důvodová zpráva (s. 2) a současně za tímto účelem nastavoval (ne příliš) adekvátně kritéria, která – jak bude ukázáno níže – o „prestiži“ ani „kvalitě“ dané osoby mnohé nevyprovádají.

Je-li tedy skutečným cílem návrhu zákona o VP snaha o veřejnoprávní regulaci soukromoprávního statusu (navíc, jak bude uvedeno dále, bez jakýchkoli zřetelných veřejnoprávních efektů), jde o velmi podivný experiment, který nemá v mezinárodním srovnání obdoby.

Z komparativního pohledu lze shledat v jednotlivých evropských zemích v zásadě dva odlišné přístupy (s určitými modifikacemi). V tzv. „německém právním okruhu“ je problematika vymezení veřejné prospěšnosti upravena v právu daňovém, za současného navázání dalších veřejnoprávních výhod či benefitů; v oblasti soukromého práva je zároveň u jednotlivých druhů právnických osob upraven jejich účel⁹⁾. Druhý možný způsob je úprava statusu veřejné prospěšnosti v samostatném zákoně (dnes např. v Polsku nebo v Maďarsku). Tyto zákony ale řeší zejména vztah osoby se statusem a státu (orgánů veřejné moci), a pravidelně definují jak předpoklady pro získání statusu, tak i efekty (a důsledky), které jsou s jeho získáním spojeny.

Co však s sebou přinese získání statusu pro právnickou osobu, která o něj bude usilovat, se v návrhu „českého“ zákona o VP nedočteme. Důvodová zpráva (s. 2) navíc o této „absenci vymezení“ jakýchkoli efektů hovoří jako o záměru předkladatele.

Pozoruhodné je rovněž, že je tento zákon předkládán v době, kdy je jiným ústředním orgánem státní správy – Ministerstvem financí ČR – připravována zcela nová koncepce zdanění právnických osob (včetně právnických osob zakládáných za účelem podpory obecného blaha) a kdy není jasné v tomto ohledu snad vůbec nic¹⁰⁾. Není třeba zdůrazňovat, že vhodně nastavený daňový režim je pro neziskovou sféru naprosto klíčový.

Aktuální daňové právo navíc definuje postavení tzv. veřejně prospěšného daňového poplatníka v § 17a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu¹¹⁾ (dále

⁸⁾ Každý, kdo kdy daroval alespoň minimální finanční částku, či jinou vlastní aktivitou podpořil určitý projekt pro „obecné blaho“, si uvědomí vlastní myšlenkový pochod od okamžiku úvahy, že něco podpoří, k samotnému uskutečnění takové podpory (např. převodu finančních prostředků na účet konkrétní neziskové organizace).

⁹⁾ Stejně jako v českém ObčZ a ZOK.

¹⁰⁾ Zároveň není zcela jasné, jaké vyústění bude mít debata o tématech příbuzných, např. jak budou pokračovat práce na věcném záměru zákona o sociálním podnikání, či sociálním bydlení. Přípravu těchto „legislativních projektů“ nelze bez vzájemné koordinace považovat za šťastnou, a to především s ohledem na nutnost zachování jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu jako celku.

také jen „PříjZ“) na základě zcela odlišných kritérií, než návrh zákona o VP. Navíc ani nic nenasvědčuje tomu, že by MF hodlalo od svého záměru ustoupit¹²⁾. Pro adresáty právních norem se tak vytváří jen těžší pochopitelná situace „dvojího právního režimu“, aniž by tato dvojkolejnost byla uspokojivě vysvětlena.

Navrhovaný zákon o VP zároveň „rozevívá nůžky“ mezi režimem daňovým (aktuálním i budoucím) a sebou samým. Činí tak navíc bez jakéhokoli teleologického zdůvodnění a vytváří vlastní „mimoběžný“ svět, který se s dnes již existujícím (a zřejmě ani budoucím) režimem v daňovém právu – nemůže dostatečně protnout. Takové „protnutí“ je však nejen žádoucí, ale hlavně zcela nezbytné¹³⁾.

Právě v tomto ohledu lze shledat zásadní odlišnost od návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti z roku 2013, zamítnutého Senátem ČR. Tehdejší návrh zákona o statusu VP byl připravován „ruku v ruce“ s konceptem zdanění¹⁴⁾, čemuž odpovídala i jeho koncepce, struktura i obsah. Situace se však od roku 2013 radikálně změnila. Nelze považovat za přijatelné řešení, že tato „zásadní změna okolností“ nebyla předkladatelem návrhu zákona v zásadě reflektována¹⁵⁾.

Inspirace návrhem z roku 2013 je zjevná (došlo pouze k formulačnímu dopracování a začlenění vlastních právně politických priorit). Opomenuto však zůstalo to zásadní: že veřejnoprávní předpis vyhovující přísným požadavkům práva daňového – nemůže být využit k dosažení účelů, kterými je aktuální návrh zákona o VP odůvodňován. Připomíná to tak stav, kdy se jde na komára s brokovnicí¹⁶⁾.

Pokud bude zákon přijat v navrhované podobě, dvojí definice „veřejné prospěšnosti“ bude přinášet řadu problémů (resp. přinese více škody než užitku, jak ukazují mj. i zahraniční zkušenosti)¹⁷⁾ a jak bude poukázáno níže. Zajímavé je

¹¹⁾ Všechny zákony citované v textu jsou uvažovány v aktuálním znění.

¹²⁾ Nicméně, Usnesení vlády ČR z 16. 12. 2016 ukládá členům vlády mj. „zajistit při činnosti jimi řízených ministerstev a jiných útvarů sjednocení obdobných statusů podle jiných právních předpisů se statusem veřejné prospěšnosti“. Jde však o úkol, který je – s ohledem na vymezení podmínek pro získání statusu VP podle navrhovaného zákona - úkolem v podstatě neproveditelným.

¹³⁾ Že jde o prioritu lze vyčíst přitom také z Usnesení vlády z prosince 2016.

¹⁴⁾ Ministerstvo financí však již na samém počátku diskuse o návrhu aktuálního zákona o VP veřejně deklarovalo, že nejenže nebude „spolupředkladatelem“ této normy, a setrvá na „vlastním“ koncept vymezení veřejné prospěšnosti.

¹⁵⁾ Na tuto skutečnost byl předkladatel návrhu zákona navíc opakovaně upozorňován, mimo jiné na jednáních Výboru pro financování a legislativu Rady vlády pro nestátní neziskové organizace.

¹⁶⁾ Na nutnost koncepční změny byl předkladatel návrhu opakovaně upozorňován ze strany poradních orgánů Vlády ČR, které si právě k tomuto účelu vytvořila.

¹⁷⁾ Problém dvojího režimu „veřejné prospěšnosti“ byl řešen např. v Rakousku, kde daňové právo upravovalo podmínky uznání právnické osoby „veřejné prospěšnosti“ jinak, než např. spolkový zákon o nadacích a fondech ze 70. let. Při přípravě nové regulace pro veřejně prospěšné nadace a fondy (s účinností od 1. 1. 2016) proto došlo ke sladění těchto režimů –

rovněž, že ze strany předkladatele nebyla (a to ani náznakem) provedena alespoň „v hrubých rysech“ analýza dopadů rekodifikace do tzv. neziskové sféry, zejména v souvislosti se zrušením (nebo naopak) zavedením nových druhů právnických osob, a především pak zřízení spolkového rejstříku. Vyhodnocení těchto informací (resp. dopadů) by mohl leccos napovědět o stávajícím stavu neziskového sektoru a jeho vývojových tendencích, jakož i o (ne)potřebnosti nové regulace. Lze mít totiž za to, že zajištění transparentnosti, které je uváděno jako jeden z hlavních přínosů návrhu zákona o VP, bylo již dosaženo právě zřízením spolkového rejstříku (s efekty formální a materiální publicity).

Otázkou proto zůstává, zda se vůbec předmětným návrhem ve skutečnosti „regulatorní selhání“ napravuje, nebo jej naopak prohlubuje, a nakolik bude využívání zákona pro praxi přínosné či vůbec realizovatelné. V předkládaném článku necháváme stranou efekty, které přijetí zákona může přinést, jako je pokles motivace zapojení soukromých osob do podpory obecného blaha a veřejné života vůbec, pokud budou zákonem předepisovány nové překážky.

Svou pozornost zaměříme naopak výhradně k problematickým či diskutabilním pasážím navrhované úpravy z pohledu práva.

2. Peripetie s vymezením veřejné prospěšnosti

Občanský zákoník koncepčně uchopil veřejnou prospěšnost jako „vlastnost“ či „znak“ právnické osoby, jejímž účelem je přispět k dosahování obecného blaha bez ohledu na zvolenou právní formu¹⁸⁾.

Pokud právnická osoba naplňuje fakticky znaky veřejné prospěšnosti vymezené v § 146 ObčZ, je veřejně prospěšnou právnickou osobou bez ohledu na to, zda o tom autoritativně rozhodl orgán veřejné moci nebo nikoliv. Zároveň je jejím právem, nikoli povinností, nechat si status do veřejného rejstříku zapsat, resp. podat návrh na přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku, i kdyby splňovala požadavky stanovené zvláštním zákonem, jak předpokládá § 147 ObčZ.

Platné právo pracuje s kategorií „veřejné prospěšnosti“ na řadě míst, avšak ne vždy ve zcela totožném významu. Návrh zákona o VP pak tomuto (těžko defi-

bylo to jednou z právně politických priorit. K tomu blíže nejnověji např. PAUSZ, B. HASL-WANTER, F., *Bundes-Stiftungs-und Fondgesetz 2015*, Linde, 2016, s. 9 a násl., k tématu též DEIXLER-HÜBNER, B., GRABENWARTER, CH., SCHAUER, M., *Gemeinnützigkeitsrecht NEU*, Lexis Nexis, 2016. Český zákonodárce však postupuje v tomto ohledu přesně opačně.

¹⁸⁾ Důvodová zpráva k ObčZ k k tomu uvádí, že „Veřejná prospěšnost je vázána na fakticitu a věcný obsah, nikoli na právní formu.“ K vymezení viz k tomu blíže DEVEROVÁ, L., in ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014 s. 488 a násl., RONOVSÁ, K. in LAVICKÝ a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část. (§ 1 až 654)*, Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 767 a násl., RONOVSÁ, K., *Status veřejné prospěšnosti v návrhu nového občanského zákoníku*, *Právní fórum, Příloha, Via iuris*, 2006, č. I, str. 9, RONOVSÁ, K., K pojetí veřejné prospěšnosti v Evropě. *Právní fórum*, 2010, č. 9, s. 428 a násl.

novatelnému) pojmu navíc přidává zcela nový odlišný rozměr, který si s režimem občanskoprávním „nerozumí“ a v případě přijetí bude vyvolávat řadu otázek ohledně přednostní použitelnosti zvláštní úpravy apod.

V občanském zákoníku jsou v § 146 ObčZ uvedeny základní znaky, při jejichž naplnění lze určitou právní osobu kvalifikovat jako veřejně prospěšnou, a to:

- (i) poslání přispívat vlastním jednáním k dosahování obecného blaha, přičemž
- (ii) tento účel je vymezen v zakladatelském právním jednání právnické osoby,
- (iii) která hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu,
- (iv) nabyta majetek z poctivých zdrojů a
- (v) na její rozhodování mají vliv jen bezúhonné osoby.

Speciálně pak vymezuje občanský zákoník veřejnou prospěšnost u nadace (např. § 306 odst. 1, § 324, § 326, § 378 odst. 2 ObčZ), kde rozlišuje mezi veřejně prospěšným a dobročinným účelem. Stanoví, že *„Účel nadace může být veřejně prospěšný, spočívá-li v podpoře obecného blaha, i dobročinný, spočívá-li v podpoře určitého okruhu osob určených jednotlivě i jinak“*. Pro nadace s veřejně prospěšným účelem pak stanovuje zvláštní režim, zejména co se týče dohledu, možnosti změny účelu a dispozic s likvidačním zůstatkem¹⁹⁾.

V návrhu zákona o VP však dochází k „zatemnění“ těchto pojmů, neboť se základním vymezením v občanském zákoníku úplně neladí. V souladu s § 2 návrhu zákona o VP má právo na zápis statusu do veřejného rejstříku veřejně prospěšná právnická osoba, která v souladu se svým posláním vykonává činnost přispívající k dosahování obecného blaha a způsobem stanoveným tímto zákonem doloží, že: (i) na její rozhodování mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, (ii) nabyta majetek z poctivých zdrojů, a (iii) hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu. Právo na zápis statusu naopak nemá nikdy nárok právnická osoba zřízená zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci. Navíc je v § 4 odst. 1 návrhu zákona o VP uvedeno, že: *„Činností přispívající k dosahování obecného blaha je i činnost směřující k prospěchu určitého okruhu osob určených druhově“*.

Zatímco tedy občanský zákoník rozlišuje mezi „veřejnou prospěšností“ a „dobročinností“ (a to nejen v oblasti úpravy nadací, ale např. i v právu dědickém, např. při vymezování tzv. „osob pod zvláštní ochranou“, viz § 1685 odst. 2 ObčZ), návrh zákona o VP při vymezování činností přispívajících k dosahování obecného blaha toto nerozlišuje. To není samo o sobě na závadu, nicméně v konečném důsledku to vylučuje použitelnost statusu pro potřeby práva veřejného (zejména daňového).

¹⁹⁾ Už samotný vztah mezi vymezením § 146 ObčZ a úpravou veřejné prospěšnosti u jednotlivých druhů právnických osob je v řadě ohledů složitější, nicméně interpretovatelný. Tyto úvahy však jdou nad rámec tohoto pojednání.

Občanský zákoník dále stanoví, že pouze právnická osoba se zapsaným statusem může mít v názvu, že je „veřejně prospěšná“. To znamená již dnes, že právnické osoby vznikající se musí zdržet – i když budou *de facto* veřejně prospěšné (naplní předpoklady § 146 ObčZ) – užití tohoto sousloví ve svém názvu.

Problém ovšem nastává u právnických osob, vzniklých před 1. 1. 2014. U těch dosavadní předpisy žádné podobné omezení u názvu nestanovily a pro zachování dříve zvoleného názvu lze argumentovat přes § 3042 ObčZ. Bez možnosti získání statusu nelze zřejmě klamavost nebo zaměnitelnost rozumně předpokládat. Přijetím zákona o VP se však i tyto právnické osoby, které mají „historicky“ v názvu sousloví poukazující na jejich veřejnou prospěšnost, dostanou do rozporu s § 150 ObčZ, ačkoli budou nadále splňovat zákonné znaky veřejně prospěšné právnické osoby (podle § 146 ObčZ), nicméně nevyužijí svého práva na zápis statusu ve smyslu § 147. Budou se muset i všechny přejmenovat?

Právnická osoba může navíc o sobě tvrdit (naplní-li předpoklady stanovené v § 146 ObčZ), že je veřejně prospěšná např. v inzerci, propagačních materiálech či obchodní korespondenci. I tímto je „značkový“ význam zapsaného statusu veřejné prospěšnosti podstatně oslaben. Obráceně také platí, že právnická osoba, která má zapsaný status veřejné prospěšnosti, nemusí v názvu uvádět, že je veřejně prospěšná. To u nezasvěcených osob může vyvolávat nejistotu, když navíc, status veřejné prospěšnosti má i právnická osoba, která přestala splňovat požadavky stanovené v § 146 ObčZ, popř. jež budou stanovené zvláštním zákonem, dokud nebude status vymazán z veřejného rejstříku. K tomu je ale - podle § 149 ObčZ - zapotřebí rozhodnutí soudu, pokud se daná právnická osoba statusu veřejné prospěšnosti nevzdá dobrovolně (v souladu s § 148 ObčZ).

Soudní řízení se však mohou protáhnout. Aby soud začal vůbec jednat, musí dostat alespoň podnět k zahájení řízení a taktéž poskytnout právnické osobě lhůtu k odstranění nedostatků. Proto není divu, že jsou rezortní ministerstva velmi obezřetná k zapsanému statusu veřejné prospěšnosti, jak se uvádí ve stanovisku Legislativní rady vlády k návrhu zákona VP i v samotné důvodové zprávě.

Zdrženlivé či odmítavé postoje rezortních ministerstev jsou jedním z hlavních důvodů, proč Legislativní rada vlády navrhla vládě předložený návrh zákona o VP neschválit²⁰⁾.

²⁰⁾ Ve stanovisku Legislativní rady se uvádí: „Podle sdělení předkladatele *Ministerstvo financí v současné době nepočítá s navázáním daňových výhod na status veřejné prospěšnosti a podobně ostatní ministerstva až na vzácné výjimky neplánují využívat institut statusu veřejné prospěšnosti a navázáním konkrétních výhod na něj (viz § 150 občanského zákoníku; § 17 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů; § 40 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů a § 4 odst. 3 písm. c) zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru). S výjimkou § 150 občanského zákoníku se však uvedené výhody vztahují jen na určitý omezený okruh veřejně prospěšných právnických osob.“.*

3. Racionalita a adekvátnost zákonné regulace?

Při legislativní činnosti by měl stát respektovat mj. princip racionality a adekvátnosti zákonné regulace, především týká-li se otázek dopadajících do soukromé sféry adresátů právních norem. Aby našla zvláštní úprava veřejné prospěšnosti právnické osoby smysl a opodstatnění, je nezbytné, aby zákon o VP stanovil nejen předpoklady (tj. z jakých podmínek může být osoba status VP), ale také jaké právní důsledky jsou s tímto statutem spojeny, což je ostatně běžné i v zahraničí. Takovému vymezení se však zákon o VP úmyslně vyhýbá, což považujeme za jeden ze základních nedostatků návrhu.

Nelze se ani ztotožnit s tvrzením obsaženým v důvodové zprávě, že „*může při nepřijetí zákona upravujícího status veřejné prospěšnosti dojít ke snížení důvěryhodnosti neziskového sektoru a v návaznosti na to k jeho utlumení. Zprostředkovaně může dojít ke snížení prostředků, z nichž je neziskový sektor financován.*“. Nemá-li být takové tvrzení pouhým „plácnutím do vody“, je třeba pro něj předložit věcné argumenty²¹⁾.

Máme za to, že naopak případné přijetí návrhu zákona o VP by mohlo mít právě tento nechtěný efekt. Bude-li návrh přijat, bez současného zakotvení jasně vymezených „benefitů“, které status veřejně prospěšné právnické osobě přinese, není zcela zřejmé, co by mělo právnické osoby motivovat k tomu, aby o autoritativní uznání statusu usilovaly. Další regulace a s ní spojená administrativní zátěž naopak vyvolá – již v tak přeregulovaném světě – negativní reakce a ztrátu chuti „dělat cokoli“.

Má být tedy dostatečným (a jediným) lákadlem pro zapsání statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku „deklarace důvěryhodnosti“ dané právnické osoby zaměřené k dosahování obecného blaha²²⁾? Je toto skutečně cesta k „důvěryhodnosti“? Není spíše přirozené (a především žádoucí) aby prospěšná právnická osoba propagovala sebe sama svými výsledky s poukazem na dosahování zvoleného účelu, pro který byla ustavena a který je hodný podpory?

Navíc je třeba vnímat, že navrhovaný zákon o VP sice stanoví poměrně tvrdé podmínky pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku, ale absentuje úprava jakékoliv povinné následné kontroly ze strany veřejné moci nad jejich dodržováním a dodržováním povinností, jež mají být právnickým osobám se zapsáním statutem uloženy.

Pokud by stát hodlal tímto způsobem nastavit jednotně podmínky pro poskytování dotací z veřejných rozpočtů (ve vztahu veřejná moc – veřejně prospěšná právnická osoba), či zakotvit některá daňová zvýhodnění pro právnické

²¹⁾ Z žádného k návrhu zákona o VP přiloženého dokumentu ani např. z Rozboru financování NNO z veřejných rozpočtů v roce 2015, které vzala Vláda ČR na vědomí usnesením č. 15 ze dne 9. 1. 2017, nic takového neplatí, viz <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/rozbor-financovani-nejistich-nejiskovych-organizaci-152610/>, citováno 20. 2. 2017.

²²⁾ Což ostatně jinými slovy uvádí i důvodová zpráva k zákonu o VP.

osoby splňující určité „kvalitativní znaky“, je třeba takovou aktivitu uvítat. Je to záležitostí politiky státu, resp. veřejné moci, při plnění veřejnoprávních povinností. V takovém případě by však měl zákon o VP vypadat zcela jinak, resp. neměl by „sám sebe nazývat“ regulací soukromoprávního statusu! Jde o zcela odlišné právně politické účely, zcela jiný zákon²³⁾.

4. Skutečně soukromoprávní status?

Výše bylo naznačeno, že status veřejné prospěšnosti nemá téměř žádné soukromoprávní důsledky. Pouze podle § 150 ObčZ má právnická osoba, jejíž status veřejné prospěšnosti je ve veřejném rejstříku zapsán, právo uvést ve svém názvu, že je veřejně prospěšná. Další dvě zmínky se týkají pouze výhradně spolků: podle § 231 ObčZ nabytím statusu veřejné prospěšnosti pro hlavní spolek, nabývají tento status i pobočné spolky a taktéž vzdá-li se hlavní spolek statusu veřejné prospěšnosti, nebo je-li mu odejmut, pozbývají jej i pobočné spolky. Konečně podle § 272 odst. 1 ObčZ určí-li stanovy spolku se statusem veřejné prospěšnosti, že má být likvidační zůstatek použit k jiným než veřejně prospěšným cílům, nepřihlíží se k tomu.

Ze současné úpravy soukromého práva tedy neplyne – podle našeho názoru – nezbytná potřeba toho, aby byl urychleně přijat zákon o statusu veřejné prospěšnosti. Již při přípravě občanského zákoníku bylo zřejmé, že status veřejné prospěšnosti je upravován především pro možnost přiznání určitých veřejnoprávních výhod, a právě proto stanovení podmínek a podrobností pro zápis statusu veřejné prospěšnosti se ponechával zvláštními zákonu.

Podle důvodové zprávy k občanskému zákoníku bylo hlavním důvodem pro vymezení veřejné prospěšnosti *„že při stanovení těchto podmínek již bude nutné mezi právními formami právnických osob rozlišovat (podmínky pro nadace budou jistě jiné než pro akciovou společnost). Taková míra podrobností není pro občanský zákoník vhodná, kromě toho se jedná o záležitosti veřejnoprávní povahy, které občanský zákoník řešit nemá, nehledě k tomu, že v tomto směru je potřebná odborná diskuse, jejíž výsledky není na místě předjímat.“*²⁴⁾

Občanský zákoník nijak v § 147 ani v důvodové zprávě nepředjímal, že lze právnické osobě zapsat do veřejného rejstříku status veřejné prospěšnosti, jen bude-li jí toto právo přiznáno ve zvláštním soudním řízení. Spíše naopak. V § 147 ObčZ se uvádí, že právnická osoba má právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti, splní-li podmínky stanovené zvláštním zákonem. Z toho bylo

²³⁾ Z postoje ústředních orgánů státní správy, které poskytují dotace a další podporu neziskového sektoru je však patrna snaha spíše zcela opačná. I přes mnohaleté snahy se dosud nepodařilo prosadit společné parametry pro poskytování dotací a mezi jednotlivými – a jejich „strategiemi“ v tomto ohledu, jsou značné rozdíly. Nic také nenasvědčuje tomu, že by se situace mohla v dohledné době změnit.

²⁴⁾ ELIÁŠ, K. a kol., *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, a.s. 2012, s. 125,126.

možno dovozovat, že o splnění podmínek bude rozhodovat ten orgán, který vede příslušný veřejný rejstřík.

5. Kdo (ne)může získat status veřejné prospěšnosti a proč?

Není zcela zřejmé, které druhy právnických osob jsou z práva na zápis statutu veřejné prospěšnosti vlastně vyloučeny a proč? Podle § 2 odst. 2 návrhu zákona o VP jsou vyloučeny právnické osoby zřízené zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci. Důvodová zpráva k tomu dodává, že jde o právnické osoby veřejného práva, „*kteřé jsou veřejně prospěšné z povahy své činnosti a regulovány zvláštní úpravou, kde jsou na ně kladeny vysoké nároky. S ohledem na to se je z možnosti získat status veřejné prospěšnosti navrhuje vyloučit.*“²⁵⁾ Toto zdůvodnění je však diskutabilní.

V právní teorii totiž není dosaženo shody, podle jakých kritérií lze provést členění na právnické osoby práva veřejného a práva soukromého²⁶⁾. Do striktního oddělení se – zřejmě i z tohoto důvodu – nepustil ani občanský zákoník, který pouze počítá s touto kategorizací a stanovuje odlišně přiměřenou použitelnost ve smyslu § 20 odst. 2 ObčZ. Tato nejistota se tak přenáší i do problematiky získání statusu veřejné prospěšnosti.

Není sporu, že právnické osoby veřejného práva jsou (resp. by měly být) „veřejně prospěšnými právnickými osobami“ ze své vlastní podstaty, a tudíž v zásadě budou splňovat i obecné požadavky § 146 ObčZ. Řada z nich se však – z důvodů publikačních – zapisuje do veřejných rejstříků (příspěvkové organizace, státní podniky – do obchodního rejstříku, školské právnické osoby zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí – do rejstříku školských právnických osob).

Nejasnosti panují zejména kolem školských právnických osob²⁷⁾. Podle důvodové zprávy rozhoduje, kdo je zakladatelem veřejně prospěšné právnické osoby, nikoliv (paradoxně) způsob jejího založení a režim fungování, neboť ty se – až na nepodstatné výjimky – neliší. Předkladatel vychází z výkladu, že zakladatelské právní jednání (tak jak jej chápe § 146 ObčZ) může být pouze soukromoprávní projev vůle osoby v soukromém styku.

Z našeho úhlu pohledu však takový výklad není jediný možný a zvolené řešení lze považovat za porušení principu rovnosti před zákonem. Je-li zakladatelem Česká republika, kraj, obec nebo svazek obcí, nemůže mít školská práv-

²⁵⁾ Viz sněmovní tisk 1005/0 v sedmém volebním období, s. 63.

²⁶⁾ Ze starší (prvorepublikové) literatury se tématu věnoval např. Matějka (MATĚJKA, J., *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1929; v letech devadesátých např. KNAPP, V., O právnických osobách, *Právník*, č. 10 – 11, ÚSPAVČR, 1995, s. 892 a násl., v současnosti se tématu věnuje např. BERAN, K., *Právnické osoby veřejného práva*, Praha: Linde, 2006 a mnozí další).

²⁷⁾ Právní základ pro „školské právnické osoby“ je dán v zákoně č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

nická osoba zapsaný status veřejné prospěšnosti v rejstříku školských právnických osob (tj. mít „odznak kvality“ od státu), zatímco školská právnická osoba zřízená jinou právnickou osobou, nebo osobou fyzickou ano? Když se dle zkladatele nerozlišuje u obchodních korporací, proč se rozlišuje u školských právnických osob?

6. Úvaha o vhodnosti/nutnosti synchronizace legislativních počínů

Zdá se, jako by šlo o klasickou otázku, co bylo (resp. by měl být) dříve? Slepice nebo vejce? Lze považovat za vhodné nejprve vymezit požadavky pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku? Anebo naopak, nejprve formulovat, co bude se získáním statusu spojeno (jaké výhody či jiné důsledky)? Máme za to, že ani jedna z těchto variant není správná. Zvolíme-li první z nich, nemusí potenciálním poskytovatelům výhod konvenovat stanovené požadavky na přiznání statusu veřejné prospěšnosti a budou mít snahu bezesporu nastavovat další specifické požadavky, čímž bude „samonosnost“ statusu oslabena. Při variantě opačné, je zase absurdní, aby zákon stanovil určitou výhodu, bez současné jasné představy o okruhu osob, které z ní mohou profitovat.

Je proto s podivem, že byla v roce 2016, kdy byl osud návrhu zákona o VP velmi nejistý, přijata právní úprava (novelou²⁸⁾ zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), která zakotvila (v § 40 odst. 2) možnost ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) poskytnout soukromé vysoké škole, která je veřejně prospěšnou právnickou osobou se statusem veřejné prospěšnosti zapsaným ve veřejném rejstříku, dotaci na uskutečňování akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání a s nimi spojenou tvůrčí činnost.

Podle přechodného ustanovení této novely (v čl. II bod 2) mimo to platí, že do uplynutí 1 roku ode dne nabytí účinnosti zákona upravujícího zápis statusu veřejné prospěšnosti právnické osoby do veřejného rejstříku, se pro účely zákona o vysokých školách za veřejně prospěšnou právnickou osobu považuje obecně prospěšná společnost, a to i v případě, že neprokázala status veřejné prospěšnosti. Z toho plyne závěr, že zmíněnou dotaci může – až do nabytí účinnosti zákona o VP – získat jen soukromá vysoká škola, která má formu obecně prospěšné společnosti. To považujeme za diskriminační, protože jiné soukromé vysoké školy jsou takto vyloučeny z možnosti obdržet uvedenou dotaci, přestože budou splňovat fakticky znaky veřejné prospěšnosti uvedené v § 146 ObčZ, ale nemohou získat status. Navíc sama právní forma obecně prospěšné společnosti nijak nezaručuje, že jsou kritéria uvedená v § 146 ObčZ splněna. Přitom, právě snahou o „nevázání výhod na právní formu, ale na fakticitu činnosti“ je argumentováno pro přijetí zákona o VP.

²⁸⁾ Viz zákon č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Další zákon, který pracuje nově s pojmem „právnícká osoba se zapsaným statutem veřejné prospěšnosti“, je zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění novely provedené zákonem č. 302/2016 Sb. Nový § 17 odst. 4 až 7 tohoto zákona připouští, že si politická strana a politické hnutí mohou založit nebo být členem jednoho politického institutu, kterým se rozumí právnícká osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti (i) rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv, (ii) rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti, (iii) podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě, (iv) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo (v) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci. Podle § 17 odst. 7 pak lze takovému politickému institutu poskytnout příspěvek na podporu činnosti, jen má-li tento zapsaný status veřejné prospěšnosti. Tuto podmínku však v současné době splnit nelze, takže nelze ani poskytovat příspěvky podle § 17 odst. 7 zákona o politických stranách a politických hnutích.

Mimo to, existuje několik právních předpisů přijatých v souvislosti s rekodifikací soukromého práva koncem roku 2013, které zmiňují status veřejné prospěšnosti (a to zejména procesněprávního charakteru). Pravidla byla formulována, aby doprovázela návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti, který byl zamítnut v Senátu koncem roku 2013. S novým návrhem však v řadě ohledů příliš neladí.

Takovým zákonem je především zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „ZRS“), který by měl být v souvislosti s přijetím návrhu zákona o VP novelizován, stejně jako zákon 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „SouP“). Podle aktuálního znění § 11 odst. 1 písm. h) SouP jsou od soudního poplatku osvobozena „řízení ve věcech přiznání statusu veřejné prospěšnosti“. To však nový návrh zákona o VP, paradoxně, navrhuje zrušit, neboť podle důvodové zprávy – „*má soudní poplatek plnit fiskální a regulační funkci*“. Regulační funkce má „prý“ odradit od svévolných, šikanózních, malicherných a jiných bezdůvodných návrhů, které by soudy zbytečně zatěžovaly. Teprve až právnícká osoba, která má již status veřejné prospěšnosti zapsán, by měla být osvobozena od poplatků ve věcech veřejného rejstříku.

Zrušení osvobození od soudního poplatku v řízení ve věci přiznání statusu veřejné prospěšnosti, nepovažujeme za správné. Jednak to zbytečně zatíží právnícké osoby bez dostatečného majetkového vybavení a spolu s dalšími omezeními a povinnostmi každopádně spíše odradí od podání návrhu na zápis statusu. Obavu z „bezdůvodných návrhů“ považujeme za lichou, a to s ohledem na obsah zákona (stanovující pouze extensivně povinnosti). Představa, že by někdo podal šikanózní návrh na zápis statusu veřejné prospěšnosti, je mimo realitu. Jiné osoby od „šikanózních návrhů“ pak poplatek zřejmě neodradí (např. v rámci „konkurenčního boje“ o dotace či projekty).

V § 11 odst. 2 písm. t) SouP jsou od soudního poplatku osvobozeny právnícké osoby se statutem veřejné prospěšnosti ve věcech veřejného rejstříku. V soudním řízení se rozhoduje jen podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících

právnických a fyzických osob, (dále také jen „zákon o veřejných rejstřících“ nebo „ZVR“), v němž je upraven spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností. Osvobození se vztahuje jak na řízení ve věcech veřejných rejstříků, tak na vydávání výpisů z veřejných rejstříků.

Nicméně zápisy do některých jiných „veřejných rejstříků“²⁹⁾ právnických osob se neřídí normami civilního práva, ale práva správního. Poněkud nesystémově se však nezavádí osvobození od správních poplatků pro právníkou osobu se statutem veřejné prospěšnosti, ve věcech příslušného veřejného rejstříku, v němž je tato právnická osoba zapsána, přestože návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti novelizuje i úpravu těchto veřejných rejstříků.

Poplatky se tak budou vybírat u honebních společenstev, která se zapisují do Rejstříku honebních společenstev podle § 28 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti; naopak při zápisech údajů o školských právnických osobách zapisovaných podle § 154 zák. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) se vybírat nebudou, stejně jako při zápisech Rejstříku registrovaných církví a náboženských společností, Rejstříku svazů církví a náboženských společností a Rejstříku evidovaných právnických osob podle § 17 až 20 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Ve všech případech je však zpoplatněn výpis z těchto rejstříků [dle položky 3 písm. a), část I. přílohy sazebníku, k zákonu o správních poplatcích]. Ve vztahu k veřejným rejstříkům upraveným zákonem o církvích a náboženských společnostech, pak na tuto úpravu výslovně odkazuje i § 6 odst. 6 vyhl. č. 232/2002 Sb., kterou se provádí zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech).

Ve všech těchto ohledech se tak projevuje neodůvodněný nerovný přístup k právnickým osobám, což naráží na obecné kautely ústavnosti. Máme dále za to, pokud je zákonodárce racionální, měl by se pokusit o synchronizaci svých počínů a dodržování základních principů normotvorby.

7. Efektivita dosahování cílů a žádoucí dohled?

V důvodové zprávě k návrhu zákona o VP je věnovaná značná pozornost úvahám o nutnosti dohledu nad „veřejně prospěšným sektorem“³⁰⁾. Je v ní mj. uvedeno, že dohled je vykonáván jak veřejnou autoritou (např. státem

²⁹⁾ Otázkou, která není předmětem tohoto pojednání je zároveň, které rejstříky je možné kvalifikovat jako veřejné a podle jakých kritérií?

³⁰⁾ V textu je dokonce uvedeno, že vychází z úvah, které na jiném místě publikovala autorka tohoto pojednání. Text, na který je však odkazováno, je právně teoretická (komparativní) úvaha o dohledu v nadačním právu a nemá s navrhovaným zněním zákona o VP příliš mnoho společného.

– fiskální či soudní dohled), tak soukromými osobami. Zákon o VP ale „fiskální dohled“ nijak neupravuje. Proč také, když daňové zákony pro právnické osoby se zapsaným statutem žádnou zvláštní úpravu neobsahují? Na jiném místě dokonce ta stejná důvodová zpráva uvádí: „*Ministerstvo financí trvalo na stanovisku, že daňové zákony si i napříště podrží zcela autonomní úpravu bez vazby na institut statusu veřejné prospěšnosti. Jednoznačnou vůli vázat veřejnoprávní výhody na existenci statusu neprojeví ani jiné ústřední správní úřady*“.

I soudní dohled (následný) je poněkud problematický. Soud sice může zahájit řízení o odnětí statusu i bez návrhu, ale pouze v případě, že se ze své činnosti jinak dozví, že právnická osoba přestala splňovat podmínky pro přiznání práva na zápis statusu nebo mu bude podán podnět či návrh na zahájení takového řízení. Pro toho, kdo vede příslušný veřejný rejstřík a pro orgány veřejné moci je pak zakotvena pouze oznamovací povinnost soudu. Žádnému orgánu veřejné moci ale není uložena povinnost naplňování podmínek nutných pro získání (a zřejmě i udržení statusu) kontrolovat. Do kategorie soukromého dohledu zařazuje důvodová zpráva i dohled případných dárců a obecně „veřejnosti“. Takovou možnost lze jistě uvítat, nicméně máme za to, že ji není možné přeceňovat. Co totiž spíše udělá dárci s průměrným soudným intelektem? Než by podával návrh na zahájení řízení o odnětí statusu místně příslušnému soudu (a zaplatil soudní poplatek) příště právnickou osobu nepodpoří, příp. ji negativní hodnocení na internetu, či na sociálních sítích³¹⁾.

Může se tak stát, že informace o zapsaném statusu ztratí svou vypovídací schopnost. Právnická osoba „odznakem“ zapsaného statusu veřejné prospěšnosti přestane podmínky pro přiznání práva na zápis tohoto statusu do veřejného rejstříku splňovat, nicméně „odznak“ bude mít i nadále. Status veřejné prospěšnosti totiž nezaniká tím, že právnická osoba přestane splňovat vyžadované předpoklady, ale až tím, že dojde k výmazu statusu veřejné prospěšnosti z veřejného rejstříku.

Bude-li takových právnických osob více, stačí bohužel jen pár „případů“ a status bude zdiskreditován. Není proto pravdivé ani tvrzení v důvodové zprávě, že by mohl být status veřejné prospěšnosti zárukou, že právnická osoba splňuje znaky veřejné prospěšnosti. Je zárukou snad toho, že je splňovala v době, kdy jí bylo právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti autoritativním rozhodnutím soudu přiznáno. Sporné je zároveň i to, že čím více subjektů bude mít status veřejné prospěšnosti, tím více bude zaručeno transparentní hospodaření právnických osob. Není zcela jasné, jak předkladatel k tomuto závěru dospěl.

Možnost „podat návrh na odnětí statusu“ může být navíc naopak „zneužit“ v rámci „konkurenčního boje“ o dotace, který v neziskovém sektoru žijícím z dodací (obecních, krajských, státních, evropských atd.) není ničím neobvyklým.

³¹⁾ Při větších pochybeních pak nejspíše podá podnět orgánům činným v trestním řízení.

8. Procesní souvislosti

Změnu náhledu na podmínky zápisu statusu veřejné prospěšnosti přinesl již zmiňovaný návrh zákona o statusu VP z roku 2013. V důvodové zprávě k tomuto návrhu zákona se uvádělo: „*Občanský zákoník v § 149 stanoví, že o odnětí statusu veřejné prospěšnosti rozhoduje soud. Navrhuje se, aby tomu tak bylo i v případě povolení jeho zápisu. Soud rozhodne o povolení zápisu statusu v civilním řízení, se kterým počítá nový zákon o zvláštních řízeních soudních, na základě žádosti právnické osoby poté, co doloží soudu splnění podmínek, které zákon o veřejné prospěšnosti ukládá v § 2 až 4.*“. Ačkoliv Senát tento návrh zamítl, byla tato koncepce promítnuta do schváleného zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, zejména jeho § 89, 90 a 93. Ze stejné koncepce vychází i nynější návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti.

K naplnění účelu § 147 ObčZ je i podle stávajícího návrhu zákona o VP zapotřebí pravomocného rozhodnutí soudu o přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti. V řízení o přiznání výše uvedeného práva se má zkoumat, zda jsou splněny podmínky pro to, aby mohl být zapsán do veřejného rejstříku status veřejné prospěšnosti (viz § 12 návrhu zákona o VP).

Systematicky však patří tato úprava spíše do procesního předpisu, tedy do zákona o zvláštních řízeních soudních, kde jsou jinak upravována specifika řízení ve statusových věcech právnických osob, včetně otázek statusu veřejné prospěšnosti (viz § 3, 85, 87, 89, 90 a 93 ZŘS). Ne zcela pochopitelně je v § 12 zákona o VP upravena aktivní věcná legitimace k podání návrhu na zahájení řízení, rozhodování soudy, způsob rozhodnutí i nepřípustnost odvolání, tedy záležitosti ryze procesního charakteru, a to i přes to, že součástí navrhovaného zákona je i novela ZŘS, kam takto úprava bezpochyby „pasuje“ lépe, z pohledu systematiky právního řádu, jakož i jeho jednotnosti a bezrozpornosti.

Status veřejné prospěšnosti pak má do veřejného rejstříku zapsat ten, kdo vede veřejný rejstřík, v němž je právnická osoba zapsána, a to i bez návrhu, aniž by vydával rozhodnutí o povolení zápisu. Zápis má provést poté, co mu bude soudem doručeno vyznění o pravomocném rozhodnutí, kterým dané právnické osobě přiznal právo na takový zápis (viz § 13 návrhu zákona o VP).

Současně se navrhuje novelizovat školský zákon a zákon o myslivosti tak, že příslušný orgán musí provést zápis do 5 pracovních dnů ode dne doručení vyznění o pravomocném přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku. Nebude-li zápis v této lhůtě proveden, má být stanovena fikce provedení zápisu následující den po provedení lhůty (viz část třetí bod 3. návrhu zákona o VP – nový odstavec 7 v § 28 zákona o myslivosti a část pátá, bod 5. – nový odstavec 6 v § 159 školského zákona).

V důvodové zprávě se argumentuje tím, že návrh úpravy těchto rejstříků se shoduje s úpravou v zákoně o ZVR a s úpravou obsaženou v § 17 odst. 6 zákona o církvích a náboženských společnostech, „*a to tak, byl pro zápis statusu veřejné*

prospěšnosti zvolen jednotný režim bez ohledu na právní formu dané právnické osoby³²⁾.

Tvrzení v důvodové zprávě je však nepravdivé, neboť jednotný právní režim takto zaveden nebude. Spíše naopak. Z § 81, 96 a 98 odst. 1 ZVR³³⁾ nepochybně plyne, že fikce zápisu je upravena jen pro případy, kdy rejstříkové řízení je zahájeno na návrh, nikoliv pro situace, kdy je podkladem pro zápis rozhodnutí soudu³⁴⁾. Ani navrhovaný zákon o statusu VP však fikci zápisu v zákoně o veřejných rejstřících pro nenávrhová řízení nezavádí.

Úprava obdobná úpravě v zákoně o veřejných rejstřících je obsažena i v § 17 odst. 6 zákona o církvích a náboženských společnostech³⁵⁾. I v tomto zákoně je marné uplynutí lhůty, na něž je navázána fikce zápisu, upraveno také jen pro návrhové řízení.

Návrhem zákona o VP tedy (v rozporu s tím, co tvrdí důvodová zpráva) stejný právní režim nezavádí. U právnických osob zapisovaných do veřejného rejstříku dle ZVR a zákona o církvích a náboženských společnostech se fikce zápisu při postupu podle § 13 návrhu zákona o VP neuplatní, zatímco u školských právnických osob a honebních společenstev ano. To je však drtivá menšina osob zapisovaných do veřejných rejstřících.

Pokud jde o podmínky pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku (§ 12 odst. 2 a 3 návrhu zákona o VP), návrh nedostatečně (a v rozporu s důvodovou zprávou k ObčZ) nediferencuje mezi jednotlivými druhy právnických osob (právními formami) a „velikostí“ právnických osob, které se mohou o toto právo ucházet. Tento názor se objevuje i v negativním stanovisku Legislativní rady vlády k návrhu zákona³⁶⁾. Zvolený koncepční pří-

³²⁾ Sněmovní tisk 1005/0 v sedmém volebním období, str. 75 a 77.

³³⁾ Ustanovení § 98 odst. 1 ZVR zní: „Neprovede-li rejstříkový soud zápis ani o návrhu nerozhodne ve lhůtě uvedené v § 96 odst. 1, považuje se navrhovaný zápis za provedený dnem následujícím po uplynutí této lhůty; to neplatí, byl-li před uplynutím této lhůty návrh vzat účinně zpět.“

³⁴⁾ To potvrzuje i komentářová literatura. Viz WALDER, I. in HAMPEL, P., WALDER, I. *Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 285.

³⁵⁾ V tomto ustanovení se uvádí: „Status veřejné prospěšnosti запиše ministerstvo nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne podání návrhu a doložení pravomocného rozhodnutí soudu o povolení zápisu statusu do rejstříku. Nebude-li zápis statusu veřejné prospěšnosti proveden ve lhůtě podle věty první, považuje se navrhovaný zápis za provedený dnem následujícím po uplynutí této lhůty. Zápis se promítne do rejstříku do 2 dnů ode dne, kdy se takový zápis považuje za provedený.“

³⁶⁾ Ve stanovisku legislativní rady se uvádí. „Legislativní rada vlády se obává, že takto nastavený návrh zákona by mohl vést k tomu, že by se vytvořila pouze exkluzivní skupina několika právnických osob, které by byly schopny zákonné podmínky a povinnosti bez obtíží plnit. Navrhované podmínky pro získání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti lze považovat za diskriminační vůči malým právnickým osobám, které nedisponují personálními a materiálními prostředky k tomu, aby mohly plnit zákonné povinnosti. V případě, že by se statutem veřejné prospěšnosti nebyly spojeny žádné daňové výhody a statusu veřejné prospěšnosti by začaly využívat kraje a obce v rámci spolupráce s veřejně prospěšnými právnickými osobami, mohlo by to být ve vztahu k těm nejmenším subjektům až likvidační.“

stup: „*One size fits all*“ nelze v tomto ohledu považovat za vhodný, na což bylo i během přípravy zákona mnohokrát poukazováno.

9. Další – nejen výkladové – problémy

Nesystémovost přístupu se projevuje také v požadavcích na jednotlivé znaky veřejné prospěšnosti obecně vymezené v § 146 ObčZ. Máme především za to, že návrh zákona o VP jde v řadě ohledů neodůvodněně nad rámec požadovaný v tomto ustanovení. Není proto vyloučeno, že ač bude právnická osoba splňovat kritéria § 146 ObčZ, nebude jí právo na zápis statusu do veřejného rejstříku přiznáno.

Při definování některých pojmů – např. vymezení „*osoby mající podstatný vliv*“ – se zároveň vzdaluje od jejich obsahového vymezení na jiném místě v občanském zákoníku (např. v § 22 odst. 2 ObčZ), jakož i od jiné zvláštní úpravy – koncernového práva obsaženého v zákoně o obchodních korporacích. V ustanovení § 6 návrhu zákona o VP je totiž uvedeno, že se „*pro účely tohoto zákona za osobu mající podstatný vliv na rozhodování veřejně prospěšné právnické osoby vždy považuje: člen statutárního nebo kontrolního orgánu nebo fyzická osoba takovou osobu zastupující, je-li člen právnickou osobou, a ovládací osoba, je-li veřejně prospěšnou právnickou osobou obchodní korporace.*“ Vytváří se tak nový – autonomní režim, avšak zjevně bez domyšlení všech možných konsekvencí³⁷⁾.

Při vymezování pojmu „*hospodárné využívání jmění k veřejně prospěšnému účelu*“ si nelze nevsimnout podcenění pestrosti světa právnických osob. Hospodárné využívání jmění k veřejně prospěšnému účelu je (viz § 8 odst. 1 návrhu zákona o VP) je spojováno s omezením týkajícím se dispozice se ziskem, vypořádacího podílu či podílu na likvidačním zůstatku. Navíc zákon pracuje s pojmem „základní kapitál“. Ten je ale příznačný jen a pouze pro obchodní korporace a ty rozhodně nejsou „hlavní cílovou skupinou“, na kterou zákon míří³⁸⁾. Navíc se nijak nezohledňuje při výpočtu vypořádacího podílu nebo podílu na likvidačním zůstatku to, že taková právnická osoba mohla značnou část majetku získat z veřejných prostředků.

Autorům článku rovněž není zcela jasné, jak došel předkladatel zákona k závěru, že skutečnost, že má právnická osoba zřízený kontrolní orgán, je důkazem toho, že „hospodárně využívá jmění“. Má to znamenat to, že soud bude v řízení o přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti mj. zjišťovat, jak a zda plní kontrolní orgán zákonem stanovené povinnosti? Nebo je v tomto ustanovení jen vymezeno, jakou musí mít kontrolní orgán působnost?

Navíc požadavek na zvláštní kontrolní orgán znevýhodňuje malé právnické osoby (spolky, malá družstva), které mít jinak kontrolní orgán vůbec nemusí

³⁷⁾ Úvahy o „ovlivňování“ u jiných právnických osob než obchodních korporací jdou však obsahově nad rámec tohoto pojednání.

³⁸⁾ A to zejména s ohledem na fakt, že z pohledu daňového (§ 17a a násl. PříjZ) je u nich vyloučeno, aby se kdy dostaly do režimu veřejně prospěšného daňového poplatníka.

a zákon připouští, aby kontrolní funkci vykonávala členská schůze (nejvyšší orgán). Představa, že budou muset všechny tyto spolky opět měnit stanovy a zřizovat vnitřní kontrolní orgán jen proto, aby naplnily literu zákona, je absurdní³⁹⁾. A znamená to tedy, že družstvo nebo spolek se nebude moci ucházet o přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku? Ačkoli má vnitřní kontrolní orgán, ale není schopen dodržet požadovanou neslučitelnost funkcí v § 8 odst. 2 návrhu zákona o VP? Proč?

Nad rámec vymezený § 146 ObčZ ukládá návrh zákona o VP právnickým osobám se zapsaným statusem i některé další povinnosti, které nebudou mít veřejně prospěšné právnické osoby bez zapsaného statusu. Jde především o povinnost zpracovávat zvláštní zprávu o činnosti a ukládat ji do sbírky listin příslušného veřejného rejstříku. Tato zpráva bude muset obsahovat i údaje o 5 nevyšších ročních příjmech z okruhu osob zahrnující členy orgánů a zaměstnance a přehled plateb 5 dodavatelům, jimž bylo poskytnuto nejvyšší plnění vyjádřené v penězích s uvedením poskytnutého protiplnění.

Zpráva o činnosti bude muset být součástí výroční zprávy, pokud se tato zpracovává a být uložena do sbírky listin do 30 dnů od schválení příslušným orgánem, nejpozději však do šesti měsíců od skončení účetního období. To ale nekoresponduje s úpravou ukládání výročních zpráv do sbírky listin podle § 21a zákona č. 563/1991 Sb. o účetnictví a není zcela jasné, zda ji vylučuje jako celek, když se zvláštní úprava netýká celé výroční zprávy, ale jen jedné její části?

Nejednoznačné je i ustanovení o povinnosti ověřovat účetní závěrku auditorem podle § 14 odst. 3 návrhu zákona o VP, přesahuje-li úhrn čistého ročního obratu za bezprostředně předcházející účetní období 5 000 000,- Kč. Opět je ne zcela vyjasněný vztah k § 20 zákona o účetnictví, občanskému zákoníku, či dalším zákonům, které povinnost auditu předvádají? Jde o *lex specialis* ke všem těmto předpisům? Odpověď opět nenabízí ani důvodová zpráva.

10. To nejlepší nakonec

Konečně návrh zákona o VP ukládá povinnost (v § 15) respektovat stanovená pravidla o střetu zájmů, která jsou již na první pohled předimenzovaná. Navíc jasně ukazují, jak předkladatel na všechny, kdo vykonávají funkce členů volebních orgánů v právnických osobách, které konají činnosti pro obecné blaho, ve skutečnosti nahlíží: jako na *a priori* „nepoctivé“, které je třeba kontrolovat, nejlépe na každém kroku⁴⁰⁾. Copak není v § 159 ObčZ poměrně striktně nastaven standard péče řádného hospodáře, včetně hrozby následků, které jsou

³⁹⁾ Řada spolků s mnohočetnou členskou základnou (např. spolky pečující o mládež, sportovní jednoty apod.) se schází pouze jedenkrát za x let a nutnost opětovné změny stanov jim přinese nemalé (a zbytečné) administrativní náklady.

⁴⁰⁾ Tento přístup se v poslední době projevuje v celé řadě legislativních počínů a je třeba jej důrazně odmítnout.

s jejím porušením spojeny? Nevychází náhodou české soukromé právo z předpokladu poctivosti a dobré víry v právním styku (§ 7 ObčZ)?

Pravidla vytvořená pro eliminaci střetu zájmu jdou dokonce tak daleko, že se vyžaduje, aby do sbírky listin byla uložena zpráva kontrolního orgánu o posouzení smluv uzavřených s vybranými spřízněnými osobami včetně posouzení toho, zda byla smlouva uzavřena za podmínek „obvyklých v obchodním styku“. Je zcela neadekvátní od členů kontrolního orgánu vyžadovat poměrně hluboké ekonomické a právní znalosti, popř. nutnost vyhledání odborné pomoci. To vše si vyžádá poměrně velké náklady a profesionální aparát, čemuž zřejmě nebudou malé právnické osoby schopny dostát. Proto i ono negativní stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona a zásadní odpor neziskového sektoru jako celku.

Není možné předvídat, zda budou mít veřejně prospěšné právnické osoby splňující znaky podle § 146 ObčZ zájem ucházet se o přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti. Při aktuálně navrhovaném nastavení pravidel, co se týče omezujících pravidel pro složení orgánů, dispozice s majetkem, sepisování a publikování zvláštních zpráv o své činnosti atd. spíše nikoli, pokud to nebude dostatečně „vyváženo“ podstatnými výhodami. Za vůbec nejproblematičtější považujeme formulaci pravidel o střetu zájmu, která sama o sobě může mít za následek, že pokud bude zákon o VP přijat, narodí jako v podstatě nikým nechtěné „dítě“.

S ohledem na výše uvedené se domníváme, že nemůže přinést v důvodové zprávě deklarované přínosy. Výše rozebrané problémy zákona jasně poukazují na hodnotovou neukotvenost, koncepční vadnost, formulační nedokonalost navrhovaného zákona, jakož i nedostatečnou provázanost se zbytkem právního řádu. Může se ale také stát, že veřejně prospěšné právnické osoby budou podávat návrhy na přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti a vynakládat prostředky na jeho udržení, aniž by to pro ně mělo jakýkoliv reálný efekt, což může vést k tomu, že se status veřejné prospěšnosti zprofanuje a dojde ke zbytečným, a tudíž nehospodárným výdajům, tedy obrácený efekt, než si zákonodárce od návrhu zákona slibuje.

Jsme názoru, že návrh zákona má systémové, věcné i legislativně technické vady a současně nenabízí žádné benefity spojené se zápisem statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku, a proto by se v navržené podobě přijmout neměl.

11. Možné řešení do budoucna?

Do budoucna lze zvažovat v zásadě tři alternativy. První z nich je přehodnocení navrhované úpravy, zejména jejího vlastního koncepčního uchopení a jasné vymezení cíle, kterého by mělo být přijetím zákona dosaženo. Za naprosto klíčové považujeme mj. porozumění tématu v širších souvislostech (včetně znalosti fungování prostředí, kam by měla právní regulace mířit) a v neposlední

řadě i schopnost respektovat právně teoretické zákonitosti (v tomto případě zejména právnických osob v celé jejich šíři)⁴¹⁾.

Co do obsahu by měl takový nový zákon zahrnovat především vymezení adekvátních podmínek pro přiznání práva na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku a taktéž jasné vymezení „benefitů“ (příp. odkaz na jiné právní předpisy, které je upravují) pro právnícké osoby se zapsaným statutem. Vše je pak třeba vhodně zasadit do kontextu právního řádu.

Jiným řešením by bylo možnost získání statusu veřejné prospěšnosti z českého právního řádu zcela vypustit. Předpokladem tohoto řešení je však dosažení široké shody na takovém postupu.

Třetí možnost, kterou shledáváme za současného stavu „věcí“ asi jako vůbec nejpříjemnější, je úpravu zapsaného statusu veřejné prospěšnosti aktuálně zákonem neřešit, neboť to neshledáváme (s ohledem na výše uvedené) nezbytně nutným. Současně by ale bylo vhodné znovuotevřít širší diskusi na toto téma a pokusit se v předmětné věci spolupracovat s legislativci z oboru práva daňového.

Shrnutí:

Občanský zákoník koncepčně uchopil veřejnou prospěšnost jako „vlastnost“ či „znak“ právnícké osoby, jejímž účelem je přispět k dosahování obecného blaha bez ohledu na zvolenou právní formu. Zároveň v § 147 ObčZ předvídá přijetí právního předpisu, který by umožnil zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku.

V lednu 2017 předložila Vláda ČR Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti k projednání, který by měl (podle důvodové zprávy k tomuto zákonu) „napravit *regulatorní selhání současného právního stavu spočívající v absenci úpravy institutu statusu veřejné prospěšnosti....*“.

Předkládaný zákon ale bohužel trpí celkovou koncepční a obsahovou vadností, hodnotovou neukotveností a v neposlední řadě i nedostatečnou provázaností se zbytkem právního řádu. V případě jeho přijetí by se tak mohlo stát, že by v konečném důsledku mohl vést k zejména nehospodárnosti a zprofanování veřejné prospěšnosti, což je efekt zcela opačný, než jaký si vláda od tohoto návrhu slibuje.

⁴¹⁾ Dále je třeba mít na paměti „význam“ důvodové zprávy k zákonům: jako interpretační pomůcky při výkladu zákona, který doprovází. V důvodové zprávě k zákonu statusu VP je ale obsažena řada tvrzení, která jsou mnohdy (tak říkajíc) „mimo realitu“. Důvodová zpráva zřejmě nebyla v průběhu přípravy „nového“ zákona o VP vždy důsledně aktualizována, a proto nezřídka „odůvodňuje“ řešení, které ale ve finální verzi textu zákona obsažena nejsou.

The bill on a regulation on public benefit status – summary:

The new Czech Civil Code (in effect from January, 1st, 2014) conceptually grasped „public benefit“ as a "feature" or "character" of a legal person whose purpose is to contribute to the achievement of the common good regardless of the chosen legal form. At the same time, Section 147 CC foresees the adoption of a special regulation that would allow the registration of the public benefit status in the public registry of legal persons. In January 2017, the Government of the Czech Republic submitted to the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic a draft of such a regulation on public benefit status for discussion. Unfortunately, the draft suffers from a general conceptual and content defect, value-based inaccuracy, and, last but not least, inadequate interdependence with the rest of the legal order. In the case of its adoption, it could eventually lead to bad consequences, which is an effect quite opposite to what the government promises.