



V Praze 28. 11. 2016  
Čj. OVA : 1384 /16

## Stanovisko

### k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o statusu veřejné prospěšnosti)

#### I. Úvod

Návrh zákona je předkládán v návaznosti na zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jehož § 147 předpokládá, že jiný právní předpis podrobněji upraví podmínky, které musí veřejně prospěšná právnická osoba splnit, aby získala právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku. Návrh zákona zakotvuje podrobné podmínky, za nichž má právnická osoba právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti (dále jen „status“), zejména ohledně jejího předmětu činnosti, obsahu jejího zakladatelského jednání a způsobu nakládání se ziskem. Současně stanoví povinnosti zaručující transparentnost hospodaření, jež musí právnická osoba se statutem plnit, nemá-li jí být status odňat. Návrh zákona upravuje i některé další otázky související se statutem, zejména s jeho odnětím.

Deklarovaným cílem návrhu zákona je skrze zavedení soukromoprávního institutu statusu veřejné prospěšnosti zvýšit transparentnost a důvěryhodnost neziskového sektoru, jakož i jeho větší atraktivnost a přístupnost. Status by měl být zejména jakousi známkou kvality, stvrzením veřejně prospěšné právnické osoby pro potřeby soukromoprávního styku. Získání statusu je postaveno na principu dobrovolnosti ze strany jeho potenciálních nositelů.

#### II. Připomínky a návrhy změn

##### **Definice problému**

Problém je definován velmi obecně a formálně bez jakékoliv evidence založené na datech či alespoň konzultacích. Předkladatel nedokládá zájem NNO o získání statusu za daných podmínek. Předkladatel dokonce sám uvádí, že nelze říci, že by neziskový sektor byl nedůvěryhodný či netransparentní. Podle výzkumů CVVM SoÚ AV ČR, v.v.i. se důvěra ve vztahu k neziskovým organizacím dlouhodobě pohybuje okolo 45 %, přičemž důvěra ve vztahu k soudům, které by podle návrhu status udělovaly, v posledních deseti letech osciluje mezi cca 40 a 60 %.

Chybí podrobnější informace o vývoji podílu firem na financování neziskových organizací, pro které by měl být status veřejné prospěšnosti důležitým signálem.



Tvrzení že, neexistuje instrument, který by nestátním neziskovým organizacím umožňoval své kvality jednoduše manifestovat a využívat, je v rozporu s existencí řady samoregulačních iniciativ a zejména projektu Asociace veřejně prospěšných organizací ČR nazvaný „značka spolehlivosti“ (<http://www.znackaspolehlivosti.cz/>), který je součástí programu Česká kvalita, který vznikl v roce 2002 na základě usnesení vlády ČR č. 685 z 26. června 2002 (<http://ceskakvalita.cz/>).

Řada připomínkových míst (Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, Unii zaměstnavatelských svazů ČR a Českomoravskou konfederací odborových svazů) vytýká návrhu především nepropojení statusu s konkrétními benefity ze strany státu a z toho plynoucí nadbytečnost celého zákona jako takového.

Výsledkem projednání s ostatními rezorty bylo dále zjištění, že „až na vzácné výjimky jednotlivé resorty s využitím statusu veřejné prospěšnosti pro veřejnoprávní účely bezprostředně nepočítají.“ Přičemž s účinností od 1. ledna 2014 zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), definuje veřejně prospěšného poplatníka a dle této definice není v souladu s NOZ veřejně prospěšný poplatník primárně vázán na právní formu, ale na obsah činnosti, kterou veřejně prospěšný subjekt uskutečňuje. Zákon o daních z příjmů ale neumožňuje, aby veřejně prospěšným poplatníkem byly např. obchodní korporace, které by ale podle předkladatele měly mít i tak možnost získat status obecné prospěšnosti. Překladatel však žádným způsobem neprokazuje, kolik korporací by mělo případný zájem se o status za daných podmínek ucházet. Dále není popsána jakákoliv souvislost s návrhem zákona o sociálním podnikání.

PK RIA v této souvislosti upozorňuje, že tak běží paralelně aktivity v resortu MF a MSP, kterým chybí vzájemná vazba.

„Problémem“ (uvozovky jsou použity, protože z pohledu metodologie RIA se o problém nejedná) tak především zůstává skutečnost, že neexistuje právní předpis, se kterým počítá ustanovení § 147 a souvisejících občanského zákoníku.

## **Zhodnocení rizik**

Zhodnocení rizik není zcela objektivní. Předkladatel zcela opomíjí zásadní riziko, že přijetí návrhu v předložené podobě, kdy je status pojat jako především soukromoprávní institut, ale veřejnoprávní využití je možné, vytváří značnou nejistotu na straně regulovaných subjektů, tedy především neziskových organizací.

Vzhledem k charakteru návrhu je také opomenuto riziko, že přijetí návrhu může vézt naopak ke snížení důvěry v neziskový sektor. Zejména pro menší neziskové subjekty bude splnění podmínek pro přidělení statusu znamenat nemalé administrativní náklady, a tudíž o něj nebudou žádat (předkladatel sám očekává, že o status méně než 10 % neziskových organizací). Můžeme se tak dostat do situace, že status získá několik málo subjektů, což pravděpodobně relativně sníží důvěru veřejnosti v NNO, které status nevyužijí a kterých bude ale naprostá většina. Navíc některé klíčové požadavky na subjekty, které budou mít zájem získat a udržet status, mají pouze formální charakter a bude možné je snadno obejít (viz níže). Vzhledem k charakteru požadavků bude pravděpodobně docházet k excesům, kdy status získají účelově subjekty, které důvěru donorů či klientů následně zklamou. To může dále negativně ovlivnit celkovou důvěru veřejnosti v neziskový sektor.

## Návrh a vyhodnocení variant

Podle § 146 NOZ je veřejně prospěšná taková právnická osoba, jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha, pokud na rozhodování právnické osoby mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, pokud nabyla majetek z poctivých zdrojů a pokud hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu. A podle § 147 má veřejně prospěšná právnická osoba právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku, pokud splní podmínky stanovené jiným právním předpisem.

Předkladatel zvažuje tři základní varianty: I. nulovou, II. nelegislativní a III. legislativní. Čistě formálně jsou varianty I. a II. bez dalších legislativních úprav v rozporu s NOZ.

Varianta II. by měla být spíše definována jako „Podpora existující samoregulace“, přičemž by předkladatel měl zvážit a následně popsat, jaké legislativní úpravy by tato varianta vyžadovala. Dále by mělo být podrobně vyhodnoceno **fungování současných samoregulačních nástrojů**, jejich nedostatků a možností zlepšení. Vyhodnocení nákladů a přínosů je u této varianty provedeno v několika větvích přičemž např. dopad na subjekty, které dnes hrají klíčovou roli při udělování známek kvality, není provedeno vůbec.

Pro variantu III. předkladatel zvažuje sub-varianty pro tři oblasti: míra zaměření právnické osoby na činnost přispívající k dosahování obecného blaha nutnou pro získání statusu, problematiku výhod navázaných na status a jaký orgán bude příslušný k udělení statusu veřejné prospěšnosti. Definované varianty jsou zhodnoceny velmi stručně a do velké míry formálně. Např. rizika vyplývající z regulatorní nejistoty sub-varianty 2A nejsou zohledněna. Vyhodnocení nákladů a přínosů není provedeno důsledně např. náklady vzhledem k veřejným rozpočtům by mohly být naopak sníženy (ne zvýšeny, jak uvádí předkladatel), a to v případě, že by nová regulace vedla ke snížení počtu subjektů, které mohou benefity čerpat, čímž by pravděpodobně došlo k snížení sumy přímé a nepřímé podpory z veřejných rozpočtů. I když jsou definována kritéria pro multikriteriální analýzu vyhodnocované oblasti 3 (kdo bude status udělovat), hodnoty přisouzené jednotlivým variantám nejsou dostatečně odůvodněny. Zejména se jedná o přisouzení bodů v rámci Komparativního hlediska či Administrativní náročnosti. U varianty 3A není zřejmé, na čem předkladatel založil svůj odhad, že za daných podmínek o status bude mít zájem cca 5 až 10 % subjektů. Pokud však budou na status vázány např. dotace krajů, je pravděpodobné, že o status se bude ucházet podstatně vyšší počet neziskových organizací (což bude mít za následek podstatně vyšší nápad na soudy a tedy i vyšší náklady.) Analýza dopadů zvolené varianty na státní rozpočet tak vychází z velmi hrubých a dostatečně nepodložených odhadů.

### Nezohledněné varianty

Vzhledem ke znění § 146 NOZ by měly být zvažovány také varianty pro požadavky, že: i) daná právnická osoba přispívá v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha, ii) na rozhodování právnické osoby mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, iii) právnická osoba nabyla majetek z poctivých zdrojů a iv) daná právnická osoba hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu. **I když návrh zákona obsahuje související ustanovení, předkladatel neprovedl přezkum jejich dopadů a nezážil jejich varianty.**

Jako nejpodstatnější se jeví opomenutí zvážení dopadů řady ustanovení souvisejících s bodem iv), kdy daná právnická osoba hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.

Jako příklad je možné uvést nastavení hranice obratu pro povinný audit na 5 mil. Kč. Vzhledem k existujícím povinnostem řada organizací již dnes musí audit provádět (např. hranice pro audit pro o.p.s. a ústavy je 10 mil. Kč). Návrh tak přináší nijak neanalyzovaný požadavek na NNO s rozpočty 5 – 10 mil. Kč, které v případě zájmu o status budou muset vynakládat každoročně dodatečné náklady. **Předkladatel také vůbec neanalyzuje velikost takových nákladů, ani kolik takových subjektů bude novou regulací ovlivněno. Chybí též vyhodnocení přínosů požadavků uvedených v návrhu zákona.**

Stejně tak nejsou nijak analyzovány přínosy a náklady povinnosti zveřejňovat přehled 5 nejvyšších ročních příjmů osob z okruhu zahrnujícího členy orgánu a zaměstnance za uplynulé účetní období. Např. u malých organizací tak bude muset daný subjekt zveřejňovat příjmy řadových zaměstnanců. **Dále není vyhodnocen dopad pravidel o střetu zájmů**, kdy kontrolní orgán je zodpovědný za posouzení, že v některých vybraných případech byla obchodní transakce realizována za cenu obvyklou a za obvyklých podmínek. Často takové posouzení může vyžadovat kvalifikaci auditora či znalce, přičemž na druhou stranu je takový požadavek možné snadno obejít např. rozdělením na dvě smlouvy a tím se vyhnout příslušné hranici obratu.

**Vzhledem k nedostatečné analýze není možné vyloučit, že návrh zákona obsahuje řadu požadavků, které pravděpodobně nebudou mít zamýšlený efekt, resp. pokud je dotčený subjekt bude chtít obejít, bude tak moc snadno učinit.** Zároveň však tyto požadavky vyvolají nemalé každoročně se opakující administrativní náklady u všech subjektů, které budou mít o status zájem.

I když předkladatel uvádí přehled úprav v zahraničí, nepředkládá žádnou analýzu vzhledem k jejich účinnosti, tj. jejich dopadům na rozvoj neziskového sektoru v daných zemích. Přidaná hodnota takového přehledu je tak minimální.

### **Přezkum účinnosti**

I když jsou stanoveny indikátory vzhledem k počtům úspěšných a neúspěšných návrhů, počtům odnětí statusu atd., předkladatel nestanoví žádný indikátor vzhledem k hlavním deklarovaným cílům návrhu, tj. vzhledem k důvěře a další podpoře rozvoje neziskového sektoru.

### **III. Závěr**

**Předložená zpráva RIA má zásadní nedostatky, které jsou uvedeny v předchozí sekci. Mezi hlavní patří**

- **nedostatečné zhodnocení rizik a s tím související nejistota ohledně celkového dopadu návrhu zákona, který by v případě přijetí mohl mít dokonce negativní dopad na neziskový sektor v České republice,**
- **nedostatečné zhodnocení dopadů – nákladů i přínosů.**

**Komise RIA proto požaduje zprávu RIA přepracovat, a to zejména doplnit analýzu řešeného problému a dále variantní řešení pro výše zmíněné sub-problémy včetně následné analýzy předpokládaných nákladů a užitků.**

Vypracoval:

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc..

v.r.

předsedkyně komise

