

**Věcný záměr zákona o organizacích
se statutem veřejné prospěšnosti
včetně závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace**

Obsah:

A) Přehled právních předpisů vztahujících se k věcnému záměru (str. 4)

- a) Zákony (str. 4, 5)
- b) Prováděcí právní předpisy (str. 5, 6)

B) Zhodnocení stávající právní úpravy (str. 7)

- c) Nedostatky současné právní úpravy (str. 7)
- d) Zaměňování obsahu a formy, nevymezení pojmu organizace se statutem veřejné prospěšnosti (str. 7)
- e) Vymezení podmínek pro účast na výhodách (str. 7, 8)
- f) Používání pojmů v současné právní úpravě (str. 8, 9, 10)
- g) Resumé (str. 10)

C) Návrh věcného řešení (str. 11)

- h) Úvodní ustanovení (str. 11)
- i) Základní principy navrhovaného řešení (str. 11, 12)
- j) Definice základních pojmů (str. 12)
- k) Sjednocení podmínek pro možnou účast na přímých a nepřímých výhodách (str. 13)
- l) Transparentnost organizací, kontrola a sankce (str. 13, 14, 15)
- m) Malý rozsah čerpání prostředků (negativní vymezení) (str. 15, 16)
- n) Zápis do rejstříku, vedení rejstříku, evidenční princip (str. 16, 17)
- o) Podmínka reinvestice zisku, účelné a hospodárné nakládání s prostředky (str. 18)
- p) Přístup organizací se statutem veřejné prospěšnosti k prostředkům z veřejných rozpočtů (str. 18, 19)
- q) Vzdání se a odejmutí statusu veřejné prospěšnosti, výmaz z rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti (str. 19, 20)
- r) Výhody (str. 20, 21)
- s) Struktura zákona (str. 21)

D) Promítnutí navrhovaného věcného záměru do právního řádu České republiky (str. 22)

- t) Soulad navrhovaného řešení s ústavním pořádkem, přehled novelizovaných předpisů (str. 22, 23)
- u) Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána (str. 23)
- v) Soulad navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii (str. 23)

E) Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (str. 24)

A) Přehled právních předpisů vztahujících se k věcnému záměru

a) Zákony

- z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- z. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
- z. č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů
- z. č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech)
- z. 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)
- z. č. 245/2006, Sb. o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních
- z. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů
- z. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním a vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- z. č. 111/ 1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)
- z. č. 341/2005, o veřejných výzkumných institucích
- z. č. 483/1991 Sb., o České televizi
- z. č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu
- z. č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- z. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
- z. č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje
- z. č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)
- z. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- z. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů
- z. č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí

- z. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí
- z. č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty
- z. č. 16/1993 Sb., o dani silniční
- z. č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole)
- z. č. 552/1991 Sb. o státní kontrole
- z. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- z. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- z. č. 130/2002 Sb. o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje)
- z. č. 306/1999, o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením
- z. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu
- z. č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách)
- z. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
- z. č. 198/2002 Sb. o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě)
- z. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- z. č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)
- z. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- z. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánech státní správy České republiky (kompetenční zákon)
- z. č. 77/1997 Sb., o státním podniku
- z. č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)
- z. č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení)
- z. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- z. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

b) Prováděcí právní předpisy

- vyhlášky, nařízení
- nařízení vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity
- usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333 o Zásadách vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy
- každoroční usnesení vlády o hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím na příslušný rok

B) Zhodnocení stávající právní úpravy

a) Nedostatky současné právní úpravy:

- Není vymezen pojem organizace se statutem veřejné prospěšnosti.
- Nejsou vymezeny podmínky možné účasti na čerpání veřejných prostředků.
- Používají se různé pojmy pro stejný obsah, event. se používají stejné pojmy pro různý obsah.
- Zaměňuje se obsah s formou pro účast na výhodách.
- Veřejná prospěšnost je zaměňována s právně nedefinovaným termínem nestátní neziskové organizace.
- V praxi se pravidelně pod pojem nestátní nezisková organizace podřazují pouze některé právní formy.

b) Zaměňování obsahu a formy, nevymezení pojmu organizace se statutem veřejné prospěšnosti

V právním řádu není vymezen pojem organizace se statutem veřejné prospěšnosti, resp. organizace poskytující veřejně prospěšné služby a konající veřejně prospěšné činnosti. Tento nedostatek je nesystémově a bez opory v právním řádu nahrazován výkladem, podle něhož jsou těmito organizacemi tzv. „nestátní neziskové organizace“.

Forma je upřednostněna před obsahem. Za „nestátní neziskové organizace“ jsou považovány (výkladem) obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy, účelová zařízení církví, občanská sdružení. Nezkoumá se, zda a jakou službu fakticky tyto organizace poskytují (resp. jakou činnost vyvíjejí).

c) Vymezení podmínek pro účast na výhodách

Systémově nejsou v současné právní úpravě vymezeny podmínky možné účasti na čerpání veřejných prostředků, nejsou ani vymezeny přímé výhody, ani není vymezena dostatečně srozumitelnou právní úpravou účast na daňových výhodách.

Není patrné, zda účast na výhodách (nepřímých – daňové úlevy, resp. přímých – účast na dotacích) mají všechny osoby, a to pouze pro svoji formu, bez ohledu na plnění, která mají poskytovat. Není zákonem určeno, zda veřejné prostředky mohou být poskytovány jen za účelem plnění jen některých definovaných služeb či činností, event. zda mohou být poskytovány pro jakékoli činnosti.

V současné právní úpravě nejsou sjednoceny podmínky pro systémové poskytování veřejné podpory vážící se na status prokazatelné a faktické veřejné prospěšnosti. Nejsou stanoveny podmínky účasti na soutěži o získání prostředků z veřejných rozpočtů, nejsou stanoveny podmínky pro transparentní rozdělování prostředků z veřejných rozpočtů, není

stanovena kontrola využívání takových prostředků. Nejsou sjednoceny sankce, resp. skutkové podstaty překročení či porušení podmínek pro poskytnutí prostředků z veřejných rozpočtů.

I s ohledem na nedostatečnou (resp. žádnou) úpravu není patrné, zda výhod přímých či nepřímých mohou užívat i subjekty účastné na veřejných rozpočtech z pozice své existence – příspěvkové organizace (zřizované pouze obcí, krajem nebo státem, státní podnik, event. organizace zřízené zákonem, které buď pro plnění své činnosti (i veřejně prospěšné) obdrží prostředky jinak než z dotací, event. neplní veřejně prospěšné činnosti ve smyslu tohoto zákona).

Ke sjednocení úpravy ani nenapomáhá současné znění ust. § 7 z. č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech. Je zde uveden velmi široký rozsah poskytování dotací, které je možno charakterizovat jako nepřehledné, jako směs nárokových a nenárokových dotací, jako směs i dotací a půjček apod. Při respektování rozsahu dotací, event. příspěvků, event. půjček, je nutné zjednodušit pravidla.

d) Používání pojmů v současné právní úpravě

Současná právní úprava pracuje s různými pojmy, například:

- „Obecně prospěšné cíle“ – vymezeno v zákonu o nadacích a nadačních fondech; zřejmě účel, za kterým mohou být nadace zakládány – „*obecně prospěšným cílem je zejména rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu*“ – § 1 odst. 1, demonstrativní výčet ze zákona č. 227/97 Sb. o nadacích a nadačních fondech.
- Obecně prospěšné služby jsou vymezeny v ust. § 16a odst. 2 z. č. 3/2002 Sb. tak, že účelová zařízení církve a náboženské společnosti poskytují veřejnosti obecně prospěšné služby a činnosti za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek. Veřejně prospěšné služby a činnosti však v pojmu vymezeny nejsou.
- Zákon č. 83/1990 Sb. nedefinuje pojmy, ani neshrnuje účel, za jehož naplněním by měla být zakládána sdružení. Pouze vymezuje, že se občané sdružují k realizaci společných cílů nebo hodnot.
- Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech sice za pojmový znak obecně prospěšných společností považuje poskytování obecně prospěšných služeb a činností veřejnosti za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek, nevymezuje, ani obecným pojmem, ani demonstrativním výčtem, co jsou obecně prospěšné služby a činnosti.
- Daňové zákony pracují s pojmy, které by svým obsahem mohly být určující pro vymezení pojmu veřejně prospěšné nebo obecně prospěšné služby, definice však přesná není, není ani soulad se statusovými zákony uváděnými shora.
- Například zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí osvobozuje od daně z pozemku pozemky tvořící jeden funkční celek se stavbou nebo její částí sloužící k vykonávání náboženských obřadů církví a náboženských společností státem uznaných, či tvořící jeden funkční celek se stavbou ve vlastnictví sdružení občanů a obecně prospěšných společností,

tvořících jeden funkční celek se stavbou sloužící školám a školským zařízením, muzeím a galeriím vymezených zvláštním předpisem, knihovnám, státním archivům, zdravotnickým zařízením, zařízením sociální péče, nadacím, dále pak tvořící jeden funkční celek se stavbami sloužícími výlučně k účelu zlepšení stavu životního prostředí, pozemky veřejně přístupných parků, prostor a sportovišť. Podobným způsobem jsou ze zákona osvobozeny i stavby podobně vymezené (s připočtením staveb ve vlastnictví veřejných výzkumných institucí, veřejných vysokých škol).

- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty vypočítává plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně – výchova a vzdělávání, zdravotnické služby a zboží, sociální pomoc, aniž však definuje organizace, právnické osoby, které toto osvobození požívají. Vymezuje je pouze jako právnické osoby, které nebyly zřízeny nebo založeny za účelem podnikání, vyjmenovává plnění osvobozená od daně s použitím termínu humanitární a dobročinné organizace, tyto však blíže nedefinuje. Vyjmenovává ostatní plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně v § 61, definuje osvobození v § 68, opět však nedefinuje kromě termínu „*humanitární a dobročinné organizace*“ adresáta těchto osvobození.
- Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční osvobozuje od daně silniční motorová vozidla používaná k činnostem, z níž příjmy nejsou předmětem daně z příjmů, a to u subjektů, které nebyly založeny za účelem podnikání.
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů osvobozuje poplatníky nezřízené za účelem podnikání, kterým umožňuje snížit základ daně až o 30 %, maximálně o 1.000.000 Kč, avšak definuje takové organizace pouze opisem (použije-li prostředky získané takto dosaženou úsporou daňové povinnosti ke krytí nákladů – výdajů – souvisejících s činnostmi, z nichž získané příjmy nejsou předmětem daně), případně umožňuje fyzickým a právnickým osobám odečíst si hodnotu daru, a to mimo jiné právnickým osobám, které jsou pořadateli veřejných sbírek na území České republiky, na financování vědy a vzdělání, výzkumných a vývojových účelů, kultury, školství, na policii, na požární ochranu, na podporu a ochranu mládeže, na ochranu zvířat a jejich zdraví, na účely sociální, zdravotnické, ekologické, humanitární, charitativní, náboženské, pro registrované církve a náboženské společnosti, tělovýchovné a sportovní, politickým stranám a politickým hnutím (§ 15 a § 20), dále pak fyzické osoby provozující školská a zdravotnická zařízení a zařízení na ochranu opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat, dále pak vymezuje osvobození darů na účely sociální, zdravotnické, ekologické, humanitární a charitativní v souvislosti s živelnou pohromou atd. s možností překročit limit stanovený zákonem.
- Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, darovací a z převodu nemovitostí osvobozuje od daně dědické a darovací a z převodu nemovitostí bezúplatná nabytí majetku subjekty, které jsou definovány právní formou (obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy) nebo účelem založení či zřízení (oblast kultury, školství, vědy, výzkumu, vývoje a vzdělávání, zdravotnictví, sociální péče, ekologie, tělovýchovy, sportu, výchovy a ochrany dětí a mládeže a požární ochrany, registrované církve, náboženské společnosti, obecně prospěšné společnosti, nadace nebo nadační fondy).

Nicméně ani jeden z daňových zákonů nevymezuje obecně prospěšné či veřejně prospěšné či společensky prospěšné činnosti či služby.

Další zákony sice pracují s termínem veřejně prospěšné činnosti (zákon o podpoře sportu), či veřejně prospěšný účel (zákon o veřejných sbírkách), aniž však některý z předpisů se pokouší definovat takový pojem.

Současná právní úprava nejenže nedefinuje jednotlivé pojmy používané téměř ke stejnému účelu, ale používá k vymezení určité činnosti buď požívající daňové úlevy nebo naplňující smysl zřizování či zakládání některých organizací (vykládaných termínem „nestátní neziskové organizace“) úplně odlišné pojmy. To je nesrozumitelné, není patrné, zda zákonodárce má na mysli tytéž pojmy, resp. zda pod různými pojmy je zahrnut stejný obsah.

e) Resumé

Různost pojmosloví vztahujícího se k otázkám obecné nebo veřejné prospěšnosti, poskytování výhod (zejména fiskálních) subjektům vymezeným nejednotně v řadě právních předpisů vede k požadavku sjednotit pojmy používané pro uvedenou oblast – veřejně prospěšné služby a činnosti, organizace se statutem veřejné prospěšnosti. Tyto pojmy by měly být jednotně uvedeny ve všech předpisech, které v příslušné oblasti upravují právní vztahy. Použití tohoto pojmu má být sjednocené a jednotné a srozumitelné a systémovým způsobem vymezující určitou kvalitu organizací, poskytujících veřejně prospěšné služby a vykonávajících veřejně prospěšné činnosti.

Je třeba vymezit podmínky, za kterých se budou moci jednotliví účastníci zúčastnit výhod vyplývajících z jejich účasti na čerpání takových výhod, event. vyplývajících z toho, zda se k tomuto statusu přihlásí.

Současně by měly být zachovány dosud platné výhody organizacím určitých právních forem (občanská sdružení, nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, evidované právnické osoby církví a náboženských společností), pokud neporušují shora uváděné principy, resp. i principy pro poskytování výhod organizacím se statutem veřejné prospěšnosti.

Měl by být stanoven limit čerpaných prostředků, který zachová účast na využívání podpory z veřejných prostředků (především obcí, případně krajů) „menším organizacím“, které nebudou vykazovány jako organizace se statutem veřejné prospěšnosti, ale přesto budou poskytovat veřejně prospěšné služby a vykonávat veřejně prospěšné činnosti, a to v takové výši, která je transparentně kontrolovatelná jednoduchým vyúčtováním, přímou kontrolou v místě atd.

V současné době neexistuje v podstatě žádná právní úprava, která by se týkala organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a vykonávajících veřejně prospěšné činnosti. Neexistují ani jednotná pravidla pro orgány nakládající s veřejnými rozpočty, která by upravovala jednotně vlastnosti osob, které se mohou o prostředky z veřejných rozpočtů poskytovaných formou dotací ucházet. Je dán prostor pro chování, které není přesně regulované právem, které je i nezhodnotitelné v tom kontextu, zda prostředky z veřejných rozpočtů jsou vydávány těm organizacím, které skutečně poskytují veřejně prospěšné služby a konají veřejně prospěšné činnosti. Důraz se klade pouze na právní formu, která je zaměňována s obsahem, která již sama při výkladu předpokládá, že taková organizace plní úkoly, na které jsou vydávány prostředky z veřejných rozpočtů.

C) Návrh věcného řešení

a) Úvodní ustanovení

Tento věcný záměr vychází z legislativních pravidel vlády a hodnotí nezbytnost rozšíření právní regulace při srovnání současné právní úpravy s navrhovaným řešením. Tento věcný záměr pracuje na úrovni obecnosti jednak s ohledem na uvažované znění nového občanského zákoníku (§ 144 a § 145), s ohledem na uvažované znění nového zákona o daních z příjmů, s ohledem i na zásahy do dalších právních předpisů. Tyto budou podrobně rozvedeny v příslušném paragrafovaném znění.

Tento věcný záměr si s ohledem na to, že se jedná o vztahy zatím neupravené právním předpisem, klade za cíl vymezit rámec regulace navrhovaným předpisem, který bude zejména upravovat pravidla pro státní orgány (či orgány samosprávy) při rozhodování o tom, komu bude poskytována dotace. Bude upravovat vlastnosti, které bude muset taková organizace vykazovat, aby se mohla ucházet o výhody vyplývající z dalších právních předpisů.

Další právní předpisy budou z ustanovení tohoto zákona vycházet pro používání jednotné terminologie. Navrhovaný zákon o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti v novelách sjednotí terminologii, zasáhne do procesních a daňových předpisů tak, jak je uvedeno v tomto věcném záměru.

Tento zákon nevytváří novou právní formu, pouze stanoví vlastnosti a znaky všech v úvahu přicházejících právních forem (s výjimkou negativního vymezení), které bude muset splňovat ta právnická osoba, která bude užívat označení „organizace se statutem veřejné prospěšnosti“.

Výraznou změnu bude požadovat úprava daňová; na zákon o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti bude navazovat úprava jejich daňového režimu v zákoně o daních z příjmů.

Cílem navrhované úpravy je dosažení efektivnějšího a transparentnějšího čerpání a využívání prostředků veřejných rozpočtů. Zákon povede k rozvoji organizací se statutem veřejné prospěšnosti, k odstátňování takových aktivit, které tyto organizace budou plnit, povede k větší profesionalizaci poskytovatelů veřejně prospěšných služeb a činností.

Znakem organizací se statutem veřejné prospěšnosti bude odlišné nakládání se ziskem, transparentní řízení, sledování zásady účelnosti vynakládaných prostředků a zásady hospodárnosti v poskytování veřejně prospěšných služeb a činností, a to i ve fungování samotné organizace.

b) Základní principy navrhovaného řešení

- Vymezení znaků organizací se statutem veřejné prospěšnosti (tj. poskytování veřejně prospěšných služeb a plnění veřejně prospěšných činností; transparentnost; povinná reinvestice zisku)
- Úprava definic základních pojmů

- Sjednocení podmínek pro možnou účast na přímých a nepřímých výhodách, sjednocení podmínek kontroly
- Zachování principu nenárokovosti na účasti na přímých výhodách – poskytování dotací
- Zavedení odpovědnosti organizací za zápis do rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti se zachováním evidenčního charakteru takového zápisu
- Stanovení vedení takového rejstříku
- Úprava výmazu z příslušného rejstříku

c) Definice základních pojmů

Veřejně prospěšná služba je služba poskytovaná ve veřejném zájmu předem neurčitému počtu adresátů za stejných podmínek pro všechny zájemce, a to v oblastech, které samy o sobě jsou plněním společenské objednávky poskytované nikoli za účelem dosahování zisku, a to například v oblasti školství, kultury, vědy, výzkumu, zdravotnictví, sociální služby, duchovní služby, sportu, životního prostředí, zejména za účelem poskytnutí humanitární pomoci a pomoci při přírodních katastrofách, charitativní činnosti, práce s dětmi a mládeží, ochrany dětí a mládeže, ochrany historických památek a péče o ně, ochrany spotřebitele, ochrany zdraví a lékařská péče, péče o zdraví a fyzickou zdatnost, ochrany životního prostředí, vzdělávání, školení a osvěty, podpory nebo ochrany fyzicky nebo duševně postižených osob, pomoci uprchlíkům, provozování amatérského sportu a tělovýchovy, sociálních služeb.

Veřejně prospěšná činnost je činnost, jejímž obsahem je plnění ve prospěch veřejnosti, ve prospěch celku, kdy není konkretizován ani vybrán zájemce, není definován „odběratel“ takové činnosti. Jedná se například o rozvoj demokracie, úsilí směřující k odstranění chudoby, ochrana občanských a lidských práv, odstranění diskriminace založené na rozdílech rasy, etnika, pohlaví, náboženství, či jiné zákonem zakázané diskriminace, věda, výzkum, ochrana ohrožených nebo zraněných živočichů a péče o ně, ochrana životního prostředí, sociální, kulturní a hospodářský rozvoj, provozování amatérského sportu a tělovýchovy, poskytování nadačních příspěvků, práce s dětmi a mládeží.

Organizace se statusem veřejné prospěšnosti je organizace poskytující veřejně prospěšné služby a plnící veřejně prospěšné činnosti a / nebo plnící podmínky dané pro organizace se statusem veřejné prospěšnosti a naplňující další znaky podle tohoto zákona.

Malý rozsah čerpání prostředků označuje pro potřebu zákona jednotlivá plnění, případně souhrn jednotlivých plnění za rok, k jejichž čerpání mohou mít přístup i subjekty, které sice poskytují veřejně prospěšné služby či plní veřejně prospěšné činnosti, ale nemusí splňovat všechny znaky organizací se statusem veřejné prospěšnosti (například 50.000 Kč u jednorázové účasti, v součtu maximálně do 200.000 Kč ročně).

Zisk (neboli kladný výsledek hospodaření) je ekonomickým výsledkem vyčíslení podnikatelské činnosti za určité období, kdy výnosy jsou vyšší než náklady.

d) Sjednocení podmínek pro možnou účast na přímých a nepřímých výhodách

Při respektování základních pojmů je nutné zejména sjednotit organizace se statutem veřejné prospěšnosti pro obsah poskytovaných služeb a činností oproti pouhé organizační formě subjektů, které takové služby poskytují.

Podstatným znakem organizace se statutem veřejné prospěšnosti je poskytování veřejně prospěšných služeb / vykonávání veřejně prospěšných činností.

Zákon stanoví povinnost reinvestovat zisk, stanoví povinnost účelného hospodaření spolu se zásadou hospodárnosti při poskytování veřejně prospěšných služeb a vykonávání veřejně prospěšných činností (včetně účelného a hospodárného nakládání se ziskem i s prostředky z veřejných rozpočtů) jako podmínku pro účast na přímých a nepřímých výhodách.

Další podmínkou je zápis statusu veřejné prospěšnosti v příslušném rejstříku.

Zákon tím zrovnoprávní všechny formy právnických osob poskytujících veřejně prospěšné služby a vykonávajících veřejně prospěšné činnosti (s negativním výčtem). Status veřejné prospěšnosti bude hlavní podmínkou pro přístup takové organizace k prostředkům z veřejných rozpočtů.

Zákon stanoví dobu deseti let jako dobu minimální udržitelnosti statusu veřejné prospěšnosti. Úprava povede k zajištění toho, aby organizace po odpovídající dobu sloužily potřebám veřejnosti, zamezí spekulativnímu přihlašování se ke statusu veřejné prospěšnosti.

Zákon stanoví zákaz konkurence statutárních orgánů organizace se statutem veřejné prospěšnosti, vyloučí fúzi organizace se statutem veřejné prospěšnosti s právnickou osobou bez tohoto statusu (po dobu trvání statusu veřejné prospěšnosti).

Splněním podmínek a naplněním znaků organizace se statutem veřejné prospěšnosti nevznikne nárok takové organizaci na účast na poskytování dotací z veřejných prostředků, plnění takových znaků bude důvodem pro poskytování nepřímých výhod (daňových), bude podmínkou pro možnou účast na rozdělování prostředků z veřejných rozpočtů. Dále se jedná o naplnění ust. § 144 nového občanského zákoníku.

e) Transparentnost organizací, kontrola a sankce

Organizace se statutem veřejné prospěšnosti budou povinny uveřejňovat údaje uvedené v zákoně spolu s příslušnými dokumenty. Tím bude umožněna kontrola veřejnosti, poskytovatelům veřejných prostředků i příslušným orgánům.

Organizace se statutem veřejné prospěšnosti budou podřízeny jak obvyklým státním kontrolním mechanismům, a to i s přihlédnutím k plnění znaků veřejně prospěšné organizace, tak i veřejné kontrole.

Obvyklé kontrolní mechanismy se budou vztahovat ke kontrole plnění znaků veřejné prospěšnosti a čerpání prostředků a jejich užití včetně užití zisku (i z hlediska účelnosti a hospodárnosti).

Veřejná kontrola bude mimo jiné umožněna přístupem všem zájemcům k informacím o fungování a financování organizací se statutem veřejné prospěšnosti, a to:

- zveřejněním tří nejvyšších platů, popř. odměn členů statutárních nebo jiných řídicích orgánů, nemá-li organizace se statutem veřejné prospěšnosti žádného zaměstnance,
- zveřejněním informací o propojených osobách,
- zveřejněním smluv na outsourcingové služby,
- zveřejněním účasti na dotačních programech s určením příslušného správce kapitoly či účastníka veřejného rozpočtu ve vztahu k organizaci se statutem veřejné prospěšnosti,
- zveřejněním zpráv o hospodaření takových organizací apod.

Zveřejňované informace budou prospívat i samotnému prostředí poskytování veřejně prospěšných služeb a plnění veřejně prospěšných činností, budou mít vliv na chování veřejnosti při poskytování podpor organizacím se statutem veřejné prospěšnosti z jiných než veřejných zdrojů (dary, veřejné sbírky apod.).

Poskytovat veřejně prospěšné služby či vykonávat veřejně prospěšné činnosti budou oprávněné i ty osoby, které nebudou vykazovat znaky organizace se statutem veřejné prospěšnosti. Tyto však nebudou účastny na výhodách (přímých či nepřímých) vyplývajících ze statusu veřejné prospěšnosti.

Organizace se statutem veřejné prospěšnosti podléhají běžné daňové kontrole finančních úřadů (i se zaměřením uvedeným shora), případně i těm úřadům, které jsou určeny k metodickému vedení sektoru. Zákon o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti stanoví pro organizace se statutem veřejné prospěšnosti zprísněný režim pro vyměření, resp. doměření daně. Bude-li daňový subjekt ve zdaňovacím období osobou se statutem veřejné prospěšnosti, lze daň za toto zdaňovací období vyměřit či doměřit nejdéle do deseti let od konce tohoto zdaňovacího období.

Hospodárnost a účelnost vynakládaných prostředků (zisku i prostředků z veřejných rozpočtů) bude posuzována i dle zákona o státní kontrole, resp. i dle zákona o finanční kontrole, a to i ve vztahu k poskytovatelům dotací.

Kontrolu účelného a hospodárného nakládání s prostředky státního rozpočtu při dodržování právních předpisů bude provádět i Nejvyšší kontrolní úřad. Přímé kontrole podléhají tyto organizace se statutem veřejné prospěšnosti i ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (a to i s ohledem pro nedovolenou veřejnou podporu). Kontrola bude probíhat i pro plnění znaků veřejné prospěšnosti.

Kontrole budou podléhat i poskytovatelé dotací, kteří budou odpovídat za dodržování pravidel, za zhodnocení i účelného a hospodárného nakládání s poskytnutými prostředky i s reinvestovaným ziskem (při úvaze o možnosti posuzování zveřejňovaných údajů – tři nejvyšší platy, outsourcingové služby atd.).

Organizace se statutem veřejné prospěšnosti budou podléhat i kontrole veřejnosti, a to například i pro event. nekalosoutěžní jednání v případě neoprávněného užívání označení „organizace se statutem veřejné prospěšnosti“, neboť jen těm, kteří budou splňovat

podmínky, bude dáno oprávnění užívat takové označení. Označení „organizace se statusem veřejné prospěšnosti“ nebude povinným označením, ale bude oprávněním užití pro ty, kteří splňují znaky v zákoně.

Sankce při neplnění podmínek poskytovaného daňového zvýhodnění budou vycházet z daňových zákonů. V závěru zákona budou upraveny sankce správně právní, například za nedovolené užití názvu, za nenaplnění povinných příloh zakládaných do rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti apod. (zřejmě s použitím rozhodovací pravomoci ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, případně až se sankcí výmazu organizace se statusem veřejné prospěšnosti na základě rozhodnutí soudu).

Fyzické osoby – statutární orgány budou odpovídat i za správné naplňování znaků dle tohoto zákona a za plnění podmínek vyplývajících z tohoto zákona pro organizace se statusem veřejné prospěšnosti. Mimo jiné takové osoby budou odpovídat s využitím principu odpovědnosti za péči řádného hospodáře pro případ způsobení škody příslušné právnické osobě.

V řízení o sankcích bude zákon odkazovat na správní řád, v daňovém řízení na zákon o správě daní a poplatků (daňový řád), v řízení o odnětí statusu veřejné prospěšnosti na soudní řád (správní či občanský).

f) Malý rozsah čerpání prostředků (negativní vymezení)

Účast na čerpání prostředků z veřejných rozpočtů bude mít i ta organizace, která nebude muset plnit formální znaky podle tohoto zákona, bude pouze poskytovatelem veřejně prospěšných služeb, event. organizací plnící veřejně prospěšné činnosti. Bude se jednat o malou míru čerpání prostředků z veřejných rozpočtů, která bude již ve své výši znamenat transparentnost užití takové částky z veřejného rozpočtu. Taková organizace bude podléhat přímé kontrole i pro postup při poskytování takové částky dle příslušných předpisů (zákon o obcích, zákon o krajích atd.). Takové organizace s ohledem na výši čerpaných částek a s ohledem i na transparentnost své činnosti, podléhají veřejné kontrole svým fungováním v příslušném regionu, obci apod. Tyto organizace při úvaze o čerpání prostředků v jednotlivých výších do 50.000 Kč a v ročním souhrnu do 200.000 Kč nebudou podléhat povinnému zápisu do rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti, nebudou předkládat dokumenty, které budou vyžadovány od ostatních uchazečů o účast na čerpání dotací z veřejných prostředků apod. Ostatním kontrolním mechanismům samozřejmě podřízeny budou z titulu aplikace dalších právních předpisů.

Negativní vymezení se bude týkat právní formy organizací, které jsou přímo napojeny na veřejné rozpočty – příspěvkové organizace, státní podniky, organizace zřízené zákonem, kterým pak poskytuje prostředky stát přímo na základě rozdělování ze státního rozpočtu, nebo organizace, které mají nárok na poskytnutí prostředků z veřejných zdrojů ze zákona (církve, nikoli již evidované právnické osoby). Cílem takových organizací je plnění činností, na které dostávají příspěvky (event. jiná plnění) přímo od svých zřizovatelů či od státu.

Negativně budou vymezeny i některé druhy čerpaných prostředků, na které bude při splnění podmínek nárok – úhrada příspěvku na žáka podle stanovených normativů a dotací soukromým školám, jejichž poskytování je jako nárokové stanoveno v z. č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. Negativně

budou vymezeny dotace poskytované účelově soukromě hospodařícím zemědělcům, event. vlastníkům památkových objektů.

Negativním vymezením bude i účel, za kterým je příslušná organizace zakládána – například uspokojování potřeb či prosazování cílů jen některé skupiny osob (profesní sdružení, politické strany, odbory atd.).

g) Zápis do rejstříku, vedení rejstříku, evidenční princip

Organizace se statusem veřejné prospěšnosti se budou zapisovat do zvlášť k tomu vytvořeného rejstříku.

Rejstřík organizací se statusem veřejné prospěšnosti je veřejným rejstříkem. Rejstřík povede zákonem o organizacích se statusem veřejné prospěšnosti určený orgán veřejné správy, popřípadě soud.

Návrh na zápis statusu veřejné prospěšnosti podává právnická osoba, která se podle tohoto zákona může stát organizací se statusem veřejné prospěšnosti (uchazeč o status veřejné prospěšnosti).

Návrh na zápis statusu veřejné prospěšnosti musí obsahovat:

- Název a sídlo organizace
- Specifikaci veřejně prospěšné služby či veřejně prospěšné činnosti
- Uvedení právní formy
- Uvedení statutárního orgánu odpovědného za plnění znaků organizace se statusem veřejné prospěšnosti

K návrhu bude připojeno:

- Zakladatelská listina nebo jiná statutární listina, například stanovy
- Doklad o vzniku právní subjektivity
- Zveřejnění tří nejvyšších platů, popř. odměn členů statutárních nebo jiných řídicích orgánů, nemá-li organizace se statusem veřejné prospěšnosti žádného zaměstnance
- Uvedení jmen osob odpovědných za poskytování veřejně prospěšných služeb či vykonávání veřejně prospěšných činností
- Zveřejnění smluv na poskytování outsourcingových služeb a plnění
- Event. další přílohy, pokud budou vyžadovány podle jiných předpisů pro možnost poskytovat veřejně prospěšné služby (například registrace v oblasti sociálních služeb, školství, zdravotnictví apod.)

Doloží-li uchazeč o status veřejné prospěšnosti všechny zákonem požadované listiny, bude do rejstříku zapsán. Nedoloží-li uchazeč požadované listiny, je provedení zápisu odmítnuto. Není-li zápis proveden nebo není-li jeho provedení odmítnuto do třiceti dnů od podání návrhu na zápis, považuje se organizace za zapsanou v rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti.

Po dobu trvání zápisu organizace se statutem veřejné prospěšnosti bude jednou za rok dokládáno do veřejného rejstříku:

- Výroční zpráva včetně roční účetní závěrky
- Další smlouvy o poskytování outsourcingových služeb uzavřené v období příslušného roku
- Každoroční zveřejnění tří nejvyšších příjmů – mezd, odměn statutárních orgánů atd.
- Zveřejnění smluv / rozhodnutí o účasti na čerpání veřejných prostředků
- Zpráva auditora při určitém ročním obratu organizace

Listiny budou předkládány rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti v digitalizované podobě. Organizace odpovídá pod sankcí za soulad předkládaných listin s originálem a za to, že žádná část předkládané listiny neobsahuje informace, které nemohou být podle zákona o ochraně osobních údajů zveřejněny.

Následky spojené se zapsáním do rejstříku:

- Naplňování znaků organizace se statutem veřejné prospěšnosti včetně povinné reinvestice zisku (viz níže)
- Možnost používat označení „organizace se statutem veřejné prospěšnosti“ (za název právnické osoby) jako dosažené kvality organizace
- Možnost získávat daňové výhody dle zvláštního zákona
- Možnost ucházet se o čerpání prostředků z veřejných rozpočtů
- Možnost realizace i jiné činnosti, vždy však v souvislosti se zajištěním veřejně prospěšné služby či činnosti, event. se zajištěním prostředků pro fungování veřejně prospěšné služby či činnosti
- Povinnost podrobit se kontrole, která nad rámec běžných kontrol ze strany zejména finančních úřadů, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže apod. bude zaměřena na plnění příslušných parametrů uvedených v zákoně (i ohledně použití zisku, ohledně použití a čerpání veřejných prostředků včetně zaměření na hospodárnost a účelnost užití jak zisku reinvestovaného zpět do organizace ve vztahu k poskytování veřejně prospěšné služby či plnění veřejně prospěšné činnosti, tak i takového užití čerpaných prostředků z veřejných rozpočtů)

Zápis bude odpovídat i požadavkům uvažovaného ust. § 144 obč. zák.

Režimu organizací se statutem veřejné prospěšnosti v případě jeho zápisu podléhá celá právnická osoba; jako organizaci se statutem veřejné prospěšnosti nelze do rejstříku zapsat organizační složku právnické osoby, i když tato má právní subjektivitu.

h) Podmínka reinvestice zisku, účelné a hospodárné nakládání s prostředky

Zákon umožní organizacím se statutem veřejné prospěšnosti podnikat, a to jednak pro nutnost získávat zdroje, které budou reinvestovány, i pro umožnění účasti takových organizací na veřejných zakázkách, koncesích apod.

Tyto organizace veškerou svoji činnost a veškeré své aktivity budou směřovat při zajištění zdrojů i z podnikání k rozvoji veřejně prospěšné služby či činnosti s tím, že veškerý zisk bude používán pouze do oblasti takové veřejně prospěšné služby a činnosti.

Organizace se statutem veřejné prospěšnosti po celou dobu zápisu statusu veřejné prospěšnosti budou povinny dodržovat zásady účelnosti při vynakládání prostředků a zásady hospodárnosti v poskytování veřejně prospěšných služeb či plnění veřejně prospěšných činností, a to i ve fungování samotné organizace. Zákon bude odkazovat na příslušné předpisy, které stanoví parametry pro účelné vynakládání prostředků a pro hospodárnost v poskytování veřejně prospěšných služeb a činností. Znakem není regulace mezd či platů, a to pro demotivaci takové regulace.

Při úvaze o reinvestici zisku bude stanovena i možnost fondového hospodaření, možnost spoření prostředků pro větší reinvestice s určením časového období, po kterém bude nutno takové naspořené prostředky reinvestovat do výdajů zajišťujících možnost poskytování veřejně prospěšných služeb a provozování veřejně prospěšných činností.

S ohledem na možnost přístupu k veřejným rozpočtům bude osoba, která podává žádost o poskytnutí dotace či půjčky, povinna prokázat jednak bezdlužnost vůči státu, jednak bude pro posouzení důvěryhodnosti prokazovat svou činností záruku naplnění účelu, pro který bude dotace poskytnuta, případně zaručujícími osobami bude prokazovat důvěryhodnost, která zaručuje splnění účelu, pro nějž tato dotace bude poskytnuta.

i) Přístup organizací se statutem veřejné prospěšnosti k prostředkům z veřejných rozpočtů

Naplnění znaků veřejné prospěšnosti neznámá vznik nároku na poskytnutí prostředků z veřejných rozpočtů. Bude však úpravou podmínek, za kterých se mohou právnické osoby zúčastnit na „soutěži“ o poskytnutí přímých výhod. Zákon stanoví i závazek pro orgány, které nakládají s prostředky z veřejných rozpočtů, podřídit se svými dotačními programy ustanovením tohoto zákona s ohledem na vymezení příjemců dotací.

Bude použita transparentní a srozumitelná úprava s jednotnou terminologií stejného obsahu.

Rozpočtová pravidla by měla s ohledem na aplikaci tohoto zákona, s ohledem i na negativní vymezení jak organizací, tak činností, které nebudou podléhat režimu tohoto zákona, stanovit tři kategorie čerpání prostředků ze státního rozpočtu osobami odlišnými od státu, a to takto:

- čerpání prostředků organizacemi napojenými na rozpočet
- čerpání prostředků těmi, kteří plněním určité činnosti splnili podmínky pro vznik nároku na poskytnutí prostředků z rozpočtu (normativ na žáka, dotace zemědělcům pro rozlohu půdy a další kritéria atd.)
- dotace na činnost organizací a investiční dotace (s tím, že na čerpání prostředků z rozpočtu tohoto druhu se vztahují ustanovení tohoto zákona)

Orgány, které rozhodují o dotacích, budou posuzovat žadatele o dotace, jejich vlastnosti, v řízení o poskytnutí dotací podle tohoto zákona.

j) Vzdání se a odejmutí statusu veřejné prospěšnosti, výmaz z rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti

Statusu veřejné prospěšnosti se může organizace vzdát, nejdříve však po uplynutí zákonem stanovené lhůty (deset let od zápisu statusu veřejné prospěšnosti do rejstříku). Na základě vzdání se statusu veřejné prospěšnosti rejstřík provede výmaz organizace z rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti.

Organizace k návrhu na výmaz z rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti doloží rozhodnutí příslušného orgánu o vzdání se statusu veřejné prospěšnosti a písemný souhlas správce daně s výmazem z rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti vydaným na základě její žádosti. Postupuje se přiměřeně dle ust. § 35 zákona o správě daní a poplatků. Po doložení zákonem požadovaných listin rejstřík provede výmaz organizace z rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti. O provedení výmazu organizace z rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti informuje rejstřík i příslušného správce daně.

Vlastní-li organizace nemovitý majetek získaný nebo technicky zhodnocený v době, kdy měla status veřejné prospěšnosti, a je-li nutné vypořádat výhody plynoucí z takového majetku, podá správce daně oznámení katastrálnímu úřadu, který k uvedenému majetku zapíše poznámku dle z. č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv ke všem příslušným listům vlastnictví v České republice.

Organizaci bude soudem status veřejné prospěšnosti odejmut, nedodrží-li organizace určené podmínky statusu veřejné prospěšnosti.

Nedodržení podmínek statusu veřejné prospěšnosti bude i sankcionováno.

Konstatování nedodržení podmínek statusu veřejné prospěšnosti bude výsledkem kontroly. Nebude-li možné či vhodné sjednat nápravu, soud i bez návrhu odejme status veřejné prospěšnosti. Podnět k rozhodnutí soudu může podat každý, kdo osvědčí právní zájem a doloží nedodržení podmínek statusu veřejné prospěšnosti.

Soud rozhodne o odejmutí statusu veřejné prospěšnosti i bez návrhu, pokud organizace se statusem veřejné prospěšnosti, ač na to byla rejstříkem upozorněna, nedoložila do rejstříku požadované listiny, nebo nenaplnuje znaky organizace se statusem veřejné prospěšnosti.

Soud rozhodnutí o odejmutí statusu veřejné prospěšnosti doručí:

- organizaci
- rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti
- správci daně
- katastrálnímu úřadu v obvodu, v jehož územní působnosti se soud nachází
- orgánům uvedeným v uveřejněných dotačních titulech

Rejstřík organizací se statutem veřejné prospěšnosti vymaže z rejstříku na základě rozhodnutí soudu.

Katastrální úřad provede zápis poznámky ke všem listům vlastnictví v České republice, na kterých je organizace vedena jako vlastník nebo spoluvlastník nemovitostí, k nimž nabyta vlastnictví nebo které technicky zhodnotila v době, kdy měla status veřejné prospěšnosti.

Zákon stanoví způsob vypořádání výhod, které organizace se statutem veřejné prospěšnosti čerpala (vrácení dotace, vypořádání daňových výhod), a to i s event. odkazem na příslušné daňové předpisy.

Zákon stanoví jako soud příslušný k rozhodování o odejmutí statusu veřejné prospěšnosti v prvním stupni krajské soudy, které rozhodují ve statusových věcech právnických osob. Na řízení o odejmutí statusu veřejné prospěšnosti se vztahují příslušná ustanovení občanského soudního řádu.

Při výmazu statusu veřejné prospěšnosti z veřejného rejstříku budou povinny odpovědné osoby vypořádat závazky vyplývající z poskytovaných výhod, pokud tyto nebyly užity k zajištění a rozvoji pro plnění veřejně prospěšných služeb či poskytování veřejně prospěšných činností, event. tyto výhody byly použity pro jiné účely.

k) Výhody

- a) Přímá účast na veřejných rozpočtech – splnění podmínek v zákoně uvedených a naplnění znaků organizace se statutem veřejné prospěšnosti je podmínkou pro možnost účastnit se soutěže o dotace z veřejných rozpočtů (zřejmě včetně i z Evropské unie). Dotační systémy veřejných rozpočtů tomu budou přizpůsobeny. Řešena bude vazba na právní úpravu poskytování prostředků z veřejných zdrojů, které jsou označovány rovněž jako dotace, ale jsou nárokové (například školství, památková péče, zemědělství).
- b) Nepřímé výhody – daňové výhody – budou vycházet z návrhu věcného záměru zákona o daních z příjmů. Spočívají v tom, že organizace se statutem veřejné prospěšnosti budou moci jako daňově uznatelné výdaje uplatnit též výdaje na poskytování veřejně prospěšných služeb a činností. Tím budou organizace se statutem veřejné prospěšnosti eliminovat daňovou povinnost na dani z příjmů, avšak vždy při dodržení všech podmínek stanovených tímto zákonem o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti. V novém zákoně by event. byly uvedeny i možnosti pro organizace se statutem veřejné prospěšnosti tvořit zákonem vymezený fond za účelem shromažďování prostředků, které budou vynakládány jako výdaje na poskytování veřejně prospěšných služeb a činností v určitém

časovém úseku. Správce daně zajistí, aby daňová výhoda nebyla uplatněna při zjištění daňové povinnosti organizace.

- c) Z důvodu vyšší míry transparentnosti i lepší přístup k prostředkům poskytovaným z jiných než veřejných rozpočtů pro kredibilitu takové organizace se statusem veřejné prospěšnosti.

l) Struktura zákona

- Vymezení pojmů
- Znaky organizace se statusem veřejné prospěšnosti
- Zápis statusu veřejné prospěšnosti ve veřejném rejstříku
- Odpovědnost orgánů organizace se statusem veřejné prospěšnosti
- Závaznost zápisu pro orgány nakládajícími s prostředky z veřejných rozpočtů
- Trvání statusu veřejné prospěšnosti
- Výmaz statusu veřejné prospěšnosti z veřejného rejstříku
- Sankce

D) Promítnutí navrhovaného věcného záměru do právního řádu České republiky

a) Soulad navrhovaného řešení s ústavním pořádkem, přehled novelizovaných předpisů

Navrhované řešení je v souladu s ústavním pořádkem.

Respektuje Listinou zaručené právo svobodně se sdružovat dle článku 27, rozvíjí Listinou stanovené povinnosti státu dle článku 26 odst. 3 pro hmotné zajištění občanů, kteří nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací v přiměřeném rozsahu, rozvíjí i možnosti poskytovat zvláštní pracovní podmínky uvedené v článku 29 Listiny, podmínky pro realizaci práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci dle článku 30 Listiny, navrhovaná úprava pomáhá zajišťovat i další rozvoj nejen základních hospodářských, sociálních a kulturních práv dle článku 26 a násl. Listiny, ale prostřednictvím organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a vykonávajících veřejně prospěšné činnosti pomáhá naplňovat další základní práva a svobody stanovená v Listině.

Na navrhovanou oblast úpravy nedopadá žádný nálezn Ústavního soudu.

Právní předpisy navrhované k novelizaci v návaznosti na zákon o organizacích se statusem veřejné prospěšnosti:

Další předpisy budou novelizovány tak, jak vyplývá z věcného záměru.

V tomto věcném záměru se uvádějí předpisy, které budou novelizovány v přímé návaznosti na zákon o organizacích se statusem veřejné prospěšnosti. Předpokládá se, že dojde k novelizaci některých právních předpisů v návaznosti na nový občanský zákoník, který obsahuje základní úpravu statusu veřejné prospěšnosti.

- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje; ve znění pozdějších předpisů
Novelizace: jako subjekt podpory na místo nestátních neziskových organizací budou uvedeny organizace se statusem veřejné prospěšnosti (§§ 7, 17, 18)
- Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv
Novelizace: katastrální úřad zapíše poznámku na základě oznámení správce daně nebo na základě rozhodnutí soudu o odejmutí statusu veřejné prospěšnosti (§ 9)
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí
Novelizace: mezi subjekty, na které se vztahuje osvobození od daně z pozemků a od daně ze staveb uvést i organizace se statusem veřejné prospěšnosti, pokud nejsou od těchto daní osvobozeny již podle stávající úpravy z titulu své právní formy (§§ 4, 9)
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty
Novelizace: nahradit pojem „dobročinné organizace“ pojmem „organizace se statusem veřejné prospěšnosti“ (např. §§ 59, 61)
- Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)
Novelizace: upravit poskytování darů právníckým osobám; nad 50.000 Kč v jednotlivém případě a nad 200.000 Kč v ročním součtu lze pouze organizacím se statusem veřejné prospěšnosti (§ 85)

- Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení)
Novelizace: upravit poskytování darů právnickým osobám; nad 50.000 Kč v jednotlivém případě a nad 200.000 Kč v ročním součtu lze pouze organizacím se statutem veřejné prospěšnosti (§ 36)
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
Novelizace: poskytování dotací nad 200.000 Kč v ročním souhrnu jedné právnické osobě bude možné pouze organizacím se statutem veřejné prospěšnosti (§§ 59, 68)

b) Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Kromě souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství na upravovanou problematiku nedopadá žádná mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.

c) Soulad navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

Navrhované řešení je v souladu se Smlouvou o založení Evropského společenství, zejména s články 87 o veřejné podpoře, článkem 81 o pravidlech na ochranu hospodářské soutěže. Navrhované řešení respektuje i článek 82 o zákazu zneužití dominantního postavení na trhu a zohledňuje dle článku 86 odst. 2 i specifika sociálních služeb.

E) Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace

Název:

Věcný záměr zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti

1. Cíle, kterých má být prostřednictvím právní úpravy dosaženo:

- 1) rozvoj poskytování veřejně prospěšných služeb a činností (činností a služeb ve veřejném zájmu) nestátními organizacemi (organizacemi oddělenými od státu)
- 2) zrovnoprávnění všech nestátních organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti bez ohledu na jejich právní formu
- 3) zajištění transparentnosti nestátních organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti včetně zajištění transparentnosti skupiny organizací nyní považovaných za nestátní neziskové organizace (dále jen „NNO“) a zajištění jejich profesionalizace a rozvoje
- 4) překonání roztříštěnosti právního prostředí pro výkon veřejně prospěšných služeb a činností
- 5) sjednocení přístupu veřejné správy k subjektům poskytujícím veřejné služby a činnosti a zajištění transparentního prostředí poskytování finančních prostředků z veřejných rozpočtů
- 6) prostřednictvím navrhované právní úpravy zajištění návaznosti na připravovaný občanský zákoník (konkrétně na ustanovení § 144 – 145) a na novou právní úpravu daní z příjmů
- 7) vznik centrálního veřejně přístupného rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti k zajištění veřejné kontroly v oblasti poskytování veřejně prospěšných služeb a činností

2. Důvod předložení

Věcný záměr se předkládá na základě usnesení vlády č. 397 ze dne 9. dubna 2008, kterým bylo uloženo ministrovi, v jehož působnosti jsou lidská práva a národnostní menšiny, zpracovat ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí, ministry financí, vnitra, školství, mládeže a tělovýchovy, kultury, spravedlnosti a zdravotnictví a Radou vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen „RVNNO“) analýzu právního a skutkového stavu v oblasti nestátních neziskových organizací a zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu v této oblasti a na základě této analýzy a zhodnocení vládě do 31. prosince 2008 předložit návrh věcného záměru zákona o NNO. Z důvodu náročnosti přípravy věcného záměru zákona, jeho provázanosti s dalšími připravovanými legislativními změnami, zejména s novým občanským zákoníkem, a novou právní úpravou zákona o daních z příjmů byl termín předložení věcného záměru zákona odložen na duben 2009.

Věcný záměr se opírá také o programové prohlášení vlády, která vyjádřila podporu rozvoji této oblasti: „Vláda bude podporovat maximálně svobodný prostor pro aktivity občanů, spolků a neziskového sektoru a dbát na dodržování všech občanských svobod a práv.“

V průběhu přípravy předkládané právní úpravy navrhovatel ustoupil od záměru právního vymezení NNO a s ohledem na výše uvedené cíle předkládá věcný záměr zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti. Nevznikne tedy žádná nová právní forma, ale všechny současné právní formy organizací, oddělené od státu, mohou za předpokladu splnění podmínek této právní úpravy získat zvláštní status veřejné prospěšnosti s návazností na příslušné benefity.

Navrhovatel zpracoval Hodnocení dopadů regulace ve formě malá RIA a předpokládá, že velká RIA bude zpracována při předložení paragrafovaného znění a v souladu se získáním dalších informací při jeho zpracovávání.

3. Popis a zhodnocení platného právního stavu

3.1 Současné chápání veřejné prospěšnosti a NNO

- NNO je pojem, který není definován žádným právním předpisem. Veřejnost, NNO i veřejná správa sdílejí politické vymezení tohoto pojmu zavedené RVNNO, a to podle právní formy vybraných organizací. Mezi NNO jsou podle tohoto vymezení zahrnovány organizace, které mají formu občanského sdružení, nadace nebo nadačního fondu, obecně prospěšné společnosti, evidované právnické osoby. Má se za to, že tyto právní formy a priori vyvíjejí veřejně prospěšné služby a činnosti, což neodpovídá reálnému stavu.
- NNO jsou zakládány a provozovány podle různých právních předpisů:
 - 1) zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
 - 2) zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů
 - 3) zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, ve znění pozdějších předpisů
 - 4) zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů
- Činnosti NNO se dotýká řada dalších právních předpisů, které jsou uvedeny v tomto návrhu věcného záměru zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti (část A návrhu). Tyto právní předpisy většinou nepřispívají k transparentnosti právního prostředí, ve kterém výše uvedené typy organizací pracují, např. často pracují s pojmy „obecně prospěšné cíle“, „obecně prospěšné služby“, „veřejně prospěšná činnost“, „veřejně prospěšný úkol“, jejich použití však není jednotné.
- V současném vymezení NNO se předpokládá (přestože to žádná právní úprava nezakazuje), že tyto organizace nedosahují zisku (neziskové organizace), přestože je žádoucí, aby zisk ze své činnosti generovaly a pak jej vracely do rozvoje svých veřejně prospěšných služeb a činností, a tím přispívaly k rozvoji celé této oblasti.

- Nejčastější právní formou NNO je občanské sdružení, které je ze všech uvedených právních forem nejméně transparentní. Záměrem zákonodárce bylo, aby tato právní forma byla využívána k zakládání členských korporací, prostřednictvím nichž budou občané bez překážek naplňovat jedno ze svých politických práv – právo na sdružování. V současné době je ovšem tato netransparentní právní forma nejčastějším poskytovatelem veřejně prospěšných služeb a činností a také nejčastějším příjemcem podpory ze všech typů veřejných rozpočtů. V současné době Ministerstvo vnitra ČR registruje ve svém neveřejném rejstříku cca 66 000¹ občanských sdružení a několik desítek tisíc jejich účelových zařízení.
- Mezi NNO jsou také zahrnovány nadace a nadační fondy, které jsou účelovým sdružením majetku. Dále mezi ně patří obecně prospěšné společnosti, které příslušný zákon chápe jako „podnikatele“ v oblasti poskytování veřejně prospěšných služeb a činností. V neposlední řadě jsou mezi NNO počítány i evidované právnické osoby registrovaných církví a náboženských společností. Tyto tři právní formy jsou zastoupeny mnohem méně častěji (cca 400 nadací, 1100 nadačních fondů, 1700 obecně prospěšných organizací, 4400 evidovaných právnických osob registrovaných církví a náboženských společností)² než občanská sdružení, přestože jde o transparentnější, ale také složitější právní formy organizací. Důvodem je kromě jejich složitosti i to, že jsou nesrovnatelně méně často podporovány veřejnými rozpočty. Například obecně prospěšné organizace mohou podle zákona č. 248/1995 Sb. získat finanční prostředky na stejný projekt pouze z jednoho státního zdroje, zatímco občanská sdružení takového omezení nemají.
- V současné době se neziskový sektor podílí na celkové zaměstnanosti v ČR 1,9 %³. Přitom průměrný meziroční nárůst počtu zaměstnanců neziskových institucí v letech 2002 – 2005 byl 3,82 %. Zaměstnanost v neziskovém sektoru rostla tedy významně rychleji než v celém hospodářství, kde ve stejném období zůstávala na stejné úrovni (průměrný meziroční nárůst za celou ekonomiku 2002 – 2005 byl 0,03 %). Bylo by žádoucí, aby se tento mírně rostoucí trend stále zvyšoval až na optimálních 5 %, stejně tak podíl NNO na celkovém HDP rostl ze současných 0,35 %⁴.

3.2 Veřejné finanční zdroje určené pro veřejně prospěšné služby a činnosti NNO

- V současné době jsou veřejně prospěšné služby a činnosti NNO financovány přímo – dotacemi z veřejných rozpočtů na základě zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a nepřímo – daňovými úlevami, které prostupují všechny právní úpravy v daňové oblasti.
- Na veřejně prospěšné služby a činnosti NNO jsou poskytovány dotace ze státního rozpočtu zejména těmito způsoby:

¹ Zdroj: Neziskovky.cz, o.p.s.

(http://neziskovky.cz/_dataPublic/attachments/2e1de125e064eff39c1dbc2586b70e1e/stat_NNO_tabulka_1990_2008.pdf)

² Zdroj: Neziskovky.cz, o.p.s.

(http://neziskovky.cz/_dataPublic/attachments/2e1de125e064eff39c1dbc2586b70e1e/stat_NNO_tabulka_1990_2008.pdf)

³ Zdroj: Satelitní účet neziskových institucí 2007, zahrnuje však i jiné právní formy než v definici RVNNO.

⁴ Zdroj: ČSÚ neziskové instituce sloužící domácnostem, 2004.

- 1) státní dotační politika vůči NNO vázaná na Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO a řídící se Zásadami vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR NNO ústředními orgány státní správy,
- 2) dotace přidělené mimo státní dotační politiku (vybrané činnosti či NNO),
- 3) dotace ze zdrojů EU.

Tabulka č. 1: Poměr dotací poskytnutých v rámci režimu státní dotační politiky na celkových dotacích ze státního rozpočtu podle rozpočtové kapitoly (v tis. Kč)

Rozpočet	Režim státní dotační politiky	Ostatní dotace	Celkem	Poměr
304 Úřad vlády	97803		97 803	100,0
306 Ministerstvo zahraničních věcí	82 604	295	82 899	99,64
307 Ministerstvo obrany	4 358	856	5 214	83,58
313 Ministerstvo práce a sociálních věcí	826 654	2 086 668	2 913 322	28,37
314 Ministerstvo vnitra	86 186		86 186	100,0
315 Ministerstvo životního prostředí	23 700	45 857	69 557	34,07
317 Ministerstvo pro místní rozvoj	129 410		129 410	100,0
322 Ministerstvo průmyslu a obchodu	21 066	17 805	38 870	54,19
327 Ministerstvo dopravy	10 200		10 200	100,0
329 Ministerstvo zemědělství	216 036	368	216 405	99,83
333 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	1 419 621	625 959	2 045 580	69,40
334 Ministerstvo kultury	249 861	791	250 652	99,68
335 Ministerstvo zdravotnictví	155 740		155 740	100,0
336 Ministerstvo spravedlnosti	1 850		1 850	100,0
361 Akademie věd České republiky		5 200	5 200	0,00
398 Všeobecná pokladní správa		491 136	491 136	0,00
Celkem	3 325 089	3 274 934	6 600 023	50,38

Zdroj: Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2007, Praha 2007

- Krajské a obecní rozpočty poskytují dotace na veřejně prospěšné služby a činnosti NNO velmi rozdílnými způsoby a ve velmi rozdílných objemech.

Tabulka č. 2: Dotace pro NNO z krajských a obecních rozpočtů

Rozpočet	Součet dotací	Podíl (v %)	Počet dotací	Průměr dotace	Dotace maximum	Dotace index
CZ010 Hl. m. Praha	408 607	37,35	1 587	257	17 000	34 391
CZ020 Středočeský kraj	87 938	8,04	855	103	7 000	7 483
CZ031 Jihočeský kraj	62 076	5,67	594	105	6 200	9 853
CZ032 Plzeňský kraj	15 157	1,39	241	63	1 340	2 733

Rozpočet	Součet dotací	Podíl (v %)	Počet dotací	Průměr dotace	Dotace maximum	Dotace index
CZ041 Karlovarský kraj	6 277	0,57	150	42	700	2 061
CZ042 Ústecký kraj	23 668	2,16	192	123	2 500	2 875
CZ051 Liberecký kraj	32 495	2,97	450	72	5 250	7 543
CZ052 Královéhradecký kraj	43 909	4,01	546	80	1 000	7 989
CZ053 Pardubický kraj	54 792	5,01	823	67	2 000	10 791
CZ061 Kraj Vysočina	48 636	4,45	553	88	1 356	9 506
CZ062 Jihomoravský kraj	158 645	14,50	1 000	159	6 500	14 008
CZ071 Olomoucký kraj	85 824	7,85	775	111	5 000	13 412
CZ072 Zlínský kraj	61 291	5,60	786	78	2 661	10 391
CZ080 Moravskoslezský kraj	4 547	0,42	243	19	210	364
Celkem	1 093 861	100,00	8 795	124	17 000	10 633

Index = přepočet na 100 000 obyvatel k 1. 1. 2007 (Český statistický úřad)

Zdroj: Rozbor financování NNO z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2007, Praha 2007

- Nepřímo jsou NNO podporovány daňovými úlevami. Daňové předpisy obecně nesdílejí vymezení NNO jako specifický typ daňového poplatníka. Jednotlivé daňové předpisy se s těmito typy organizací vypořádávají samostatně a výsledkem je existence několika vymezení NNO v daňových předpisech.
- Problematika zdanění NNO je jednou z nejobtížnějších částí zákona o daních z příjmů, a to zejména z důvodu chybějící metodiky, složitosti a nepřehlednosti daného zákona. U řady konkrétních činností neziskové organizace neví, zda danou činnost mohou zařadit do hlavní činnosti, anebo ji musí zařadit do činnosti vedlejší, přičemž tuto vedlejší / hospodářskou činnost neziskových organizací, resp. její zdaňování, zákon o daních z příjmů neřeší. Příjmy a výdaje dosahované vedlejší činností podléhají tedy stejnému režimu jako u podnikatelských subjektů. Neziskové organizace nemají možnost kompenzace zisku a ztráty z hlavní činnosti v rámci jednoho zdaňovacího období a kompenzace zisku a ztráty z hlavní činnosti v rámci po sobě jdoucích zdaňovacích období.

3.3 Ostatní právní formy organizací založených nikoli za účelem podnikání, ale za účelem provozování veřejně prospěšných služeb a činností

- Právnícké osoby, jež nemají právní formy, které jsou nyní považovány za veřejně prospěšné a zahrnovány mezi NNO, a přitom poskytují služby a činnosti veřejně prospěšného charakteru, nemohou získávat finanční podporu z veřejných rozpočtů formou dotací ani čerpat daňové úlevy. Přitom tyto právnícké osoby jsou často poskytovateli obdobných činností a služeb jako NNO a právě tak jako ony nebyly založeny za účelem dosahování zisku.

4. Identifikace problémů a rizik spojených s nečinností

V souladu s programovým prohlášením vlády byl v roce 2007 Sekretariátem RVNNO zahájen projekt „Vytvořit maximálně svobodný prostor pro aktivity občanů, spolků a neziskového sektoru a pro rovnocennou spolupráci státu, samospráv a neziskového sektoru“. Obecným cílem projektu bylo pomoci NNO v tom, aby mohly plnit své společenské funkce a efektivně poskytovat veřejně prospěšné služby a činnosti. Výstupem z projektu (SWOT analýzy) byly zejména následující problémy:

- Chybí zakotvení pojmu veřejné prospěšnosti, nejen činností a služeb, ale i subjektů, které je poskytují.
- Není zajištěna dostatečná transparentnost organizací, které tvoří neziskový sektor.
- Z tohoto důvodu NNO pocítují malou podporu veřejnosti, nezájem společnosti, nedůvěru veřejnosti v neziskové aktivity a svoji nízkou společenskou prestiž.
- Negativní stránkou v rozvoji NNO je malá transparentnost finančních toků ze strany veřejné správy.
- Neziskový sektor se v současné době necítí uznán veřejnou správou jako rovnocenné soukromé odvětví, jako je například brán podnikatelský sektor. Veřejná správa na jedné straně činnosti neziskového sektoru podporuje, na druhé straně vytváří mnoho bariér, které aktivity NNO omezují.
- V letech 2006 – 2008 probíhal projekt Ministerstva vnitra ČR „Zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice, se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu“. Doporučení ze závěrů tohoto projektu se týkají mimo jiné i zajištění transparentnosti NNO a jejich organizačních forem a právního prostředí, ve kterém NNO pracují.

4.1. Rizika spojená s nečinností

- Nenaplnění programového prohlášení vlády „Vláda bude podporovat maximálně svobodný prostor pro aktivity občanů, spolků a neziskového sektoru a dbát na dodržování všech občanských svobod a práv“.
- Nesplnění úkolu na základě usnesení vlády č. 397 ze dne 9. dubna 2008.
- Zabránění rozvoje poskytování veřejně prospěšných služeb a provádění veřejně prospěšných činností nestátními poskytovateli.
- Nedostatečný rozvoj tzv. neziskového sektoru a prohlubující se vnímání NNO, zejména občanských sdružení, jako netransparentních subjektů.
- Nedostatečná transparentnost subjektů čerpajících finanční prostředky z veřejných zdrojů a nedostatečná transparentnost způsobů, jimiž jsou veřejné finanční prostředky přidělovány.

- Absence podpory k dosahování zisku z vlastní činnosti subjekty, poskytujícími veřejně prospěšné služby a činnosti, a tím omezení jejich dalšího rozvoje.

5. Návrh variant řešení z hlediska komplexního řešení problematiky

Varianta 1 – Nulová

Popis:

Tato varianta předpokládá, že se nezmění současný stav. Vymezení NNO bude nadále politickou definicí této oblasti, NNO budou vznikat dle svých statusových norem, nedojde k jejich novelizaci a ani ke změnám v oblasti poskytování finančních prostředků z veřejných rozpočtů.

Rizika:

Bude se prohlubovat netransparentnost v oblasti činnosti a hospodaření NNO, zejména občanských sdružení. Veřejná správa zareaguje omezením poskytování dotací těmto typům NNO (např. již nyní Ministerstvo práce a sociálních věcí jako řídicí orgán vyloučil občanská sdružení z postavení žadatelů konečných příjemců v podpoře sociální ekonomiky z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost). Nedojde ke sjednocení přístupu veřejné správy k nestátním poskytovatelům veřejně prospěšných služeb a činností a dojde ke stagnování rozvoje této oblasti.

Závěr:

Tato varianta se nedoporučuje, protože nulové úpravy v právním stavu této oblasti se dostanou do rozporu s připravovaným občanským zákoníkem a připravovanou právní úpravou zákona o daních z příjmů.

Varianta 2 – Novelizace statusových zákonů

Popis:

V této variantě dojde k novelizaci speciálních (statusových) zákonů, upravujících vznik a fungování jednotlivých právnických osob považovaných za NNO. Většina statusových zákonů, a to zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, nevyžadují zásadní novelizaci a bylo by možné přizpůsobit je požadovaným cílům jednoduchými novelami. Zásadní novelizaci však vyžaduje zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů tak, aby tato novela zakotvila alespoň minimální standardy transparentnosti této právní formy.

Rizika:

Pokus o zpracování nového zákona o spolcích, který by nahradil zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, byl z výše uvedených důvodů neúspěšně učiněn Ministerstvem vnitra

ČR v roce 2000. Vládní návrh byl odmítnut Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, protože by znamenal znesnadnění naplňování politického práva občanů na sdružování. RVNNO učinila pokus o zajištění novelizace tohoto předpisu v roce 2008 tím, že požádala ministra vnitra o zpracování novely zákona č. 83/1990 Sb. Ministr vnitra odmítl s ohledem na přípravu nového občanského zákoníku, který bude obsahovat novou koncepci spolkového práva.

Závěr:

Lze předpokládat, že prostřednictvím této varianty by bylo možno naplnit některé ze stanovených cílů, především dosáhnout vyšší transparentnosti občanských sdružení, a tím ovlivnit mínění veřejnosti směrem k pozitivnímu vnímání neziskového sektoru. Nicméně stále, i při úspěchu takové novely (což nelze předpokládat) by zůstal neziskový sektor vymezen dle právních forem, nikoliv dle vykonávané činnosti a nedošlo by tak k zrovnoprávnění všech organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti. Novela zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, by se dostala do rozporu s připravovaným občanským zákoníkem a připravovanou právní úpravou zákona o daních z příjmů.

Varianta 3 – Nový zákon o NNO a o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti

Popis:

Tato varianta představuje nový zákon skládající se ze dvou nesourodých částí – tj. vymezení organizací se statutem veřejné prospěšnosti bez ohledu na právní formu a vymezení zbývajících NNO při použití současných právních forem (občanská sdružení, obecně prospěšné organizace, nadace a nadační fondy, evidované právnické osoby).

Rizika:

Pokud bude právní úprava obsahovat dvě kategorie organizací, vymezených principiálně odlišně, nevznikne transparentní prostředí, které by umožnilo systémové změny v dotačních systémech veřejné správy a jednoznačnou a transparentní vazbu na daňové benefity.

Závěr:

Z výše uvedených důvodů se tato varianta nedoporučuje přesto, že NNO, které nebudou usilovat o status veřejné prospěšnosti, by měly oporu zákoně jako pozitivně vnímaná součást občanské společnosti. Nově připravovaná právní úprava zákona o daních z příjmů však počítá s daňovými úlevami proto tuto skupinu poplatníků ve stávajícím rozsahu daňových výhod.

Varianta 4 – Nový zákon o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti

Popis:

Tato varianta sjednotí pojmy používané v této oblasti v návaznosti na pojetí veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku a bude v souladu s připravovanou právní úpravou zákona o daních z příjmů. Nevznikne žádný nový typ právnické osoby, ale stávající právnické

osoby budou moci navíc prokázat statusem veřejné prospěšnosti svoje oprávnění stát se žadatelem o dotaci z veřejných rozpočtů a stát se daňovým poplatníkem s odpočitatelnými náklady na rozvoj svých veřejně prospěšných služeb a činností (viz připravovaná právní úprava zákona o daních z příjmů). Vznikne veřejně přístupný rejstřík organizací se statusem veřejné prospěšnosti jako nástroj veřejné kontroly tohoto typu právnických osob, který bude provozován na základě evidenčního principu, tzn. organizace samy rozhodnou o svém zápisu do tohoto rejstříku na základě splnění podmínek tohoto zákona. Relevance jejich rozhodnutí a zápisu bude zkoumána kontrolními orgány státu. V této variantě bude též řešena problematika reinvestice zisku do veřejně prospěšných služeb a činností jako nástroje rozvoje této oblasti a dojde ke sjednocení podmínek poskytování dotací ze státního rozpočtu.

Rizika:

Při nevhodném uplatňování této právní úpravy (např. při vedení veřejného rejstříku) může dojít k situaci, že stát bude mít snahu regulovat množství a zaměření organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti, které svým zaměřením i právní formou musí zůstat na státu nezávislé. Z toho důvodu byl zvolen evidenční princip veřejně přístupného rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti. Nedojde-li k novelizaci zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech souběžně s nabytím účinnosti předkládané právní úpravy, nebude možné dosáhnout transparentnosti dotačních systémů státu, a tím naplnit cíle předkládaného zákona.

Závěr:

Varianta 4 se doporučuje za předpokladu, že souběžně s nabytím účinnosti tohoto zákona dojde k novelizaci zákona č. 218/2000 Sb., k vazbě na novou úpravu zákona o daních z příjmů a k novelizaci dalších právních předpisů v předkládaném návrhu uvedených.

Dotčené subjekty

Mezi subjekty dotčenými touto právní úpravou patří:

- 1) občanská sdružení
- 2) nadace a nadační fondy
- 3) obecně prospěšné společnosti
- 4) evidované právnické osoby
- 5) státní správa
- 6) ostatní právnické osoby poskytující veřejně prospěšné služby a činnosti

6. Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant

Varianta 1

Při použití této varianty se nepředpokládá žádný přímý dopad na státní rozpočet. V případě nečinnosti ze strany státu lze očekávat prohlubující se nespokojenost neziskového sektoru se svým postavením a s netransparentními systémy podpory ze strany státu a samosprávy. Vzhledem k chybějícímu vymezení neziskového sektoru, resp. organizací se

statusem veřejné prospěšnosti, budou stále trvat či se prohlubovat problémy při interpretaci legislativních norem. Rozvoj organizací považovaných za neziskové bude nadále problematický. Ohrožující je však zejména stávající malá transparentnost některých NNO, především občanských sdružení. V neposlední řadě dojde k zastavení rozvoje poskytování veřejně prospěšných služeb a činností.

Varianta 2

Ani v této variantě se nepředpokládají žádné přímé dopady na státní rozpočet. Vzhledem k novelizacím statusových zákonů směrem k transparentnosti NNO a stanovením některých povinností pro tyto organizace lze předpokládat zvýšený nárůst administrativních a finančních nákladů zejména na straně občanských sdružení, které dle současných právních norem mají pouze minimum povinností. Příslušná právní úprava bude v rozporu s připravovaným občanským zákoníkem.

Varianta 3

Varianta předpokládající vznik zákona o NNO a organizacích se statusem veřejné prospěšnosti naplní některé cíle stanovené touto regulací. Nárůst administrativních a finančních nákladů na straně subjektů, které získají status veřejné prospěšnosti, bude o něco vyšší než ve variantě 2, neboť organizace bude muset naplnit zákonem stanovenou vyšší míru transparentnosti. Nárůst nákladů na straně NNO vymezených touto variantou bude podobný jako ve variantě 2. Záznam o získání statusu veřejné prospěšnosti bude uveden v příslušném veřejném rejstříku. Zřízení a vedení tohoto rejstříku bude znamenat dopad na státní rozpočet, jehož rozsah bude vyčíslen v souvislosti s předložením paragrafovaného znění zákona o organizacích se statusem veřejné prospěšnosti.

Varianta 4

Varianta předpokládající vznik zákona o organizacích se statusem veřejné prospěšnosti by měla zcela naplnit cíle stanovené touto regulací. Nárůst administrativních a finančních nákladů na straně subjektů, které získají status veřejné prospěšnosti, bude o něco vyšší než ve variantě 2, neboť organizace bude muset naplnit zákonem stanovenou vyšší míru transparentnosti a další podmínky stanovené zákonem. Záznam o získání statusu veřejné prospěšnosti bude uveden ve veřejném rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti. Jeho zřízení a vedení bude mít dopad na státní rozpočet, jehož rozsah bude vyčíslen v souvislosti s předložením paragrafovaného znění zákona o organizacích se statusem veřejné prospěšnosti. V případě, že organizace získá status veřejné prospěšnosti, bude moci čerpat benefity dle nové právní úpravy zákona o daních z příjmů. Výše nákladů na tyto benefity je v současné době nepředvídatelná a nevyčísitelná, protože nejsou známy žádné objektivní zdroje umožňující racionální odhad možného počtu subjektů (jak stávajících NNO, tak podnikatelských subjektů), které status veřejné prospěšnosti získají.

Tabulka č. 3: Náklady a přínosy jednotlivých variant

Náklady	Varianta 1	Varianta 2	Varianta 3	Varianta 4
----------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Administrativní a finanční náklady na straně NNO / subjektů se statutem VP		++	+++	+++
Finanční náklady ze státního rozpočtu			+	+
Přínosy				
Rozvoj poskytování nestátních veřejně prospěšných služeb a činností		+	+++	+++
Zvýšení transparentnosti NNO/organizací se statutem VP		++	++	+++
Zlepšení společenské prestiže organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti		++	++	+++
Možnost čerpání benefitů dle věcného záměru zákona o daních z příjmů v návaznosti na status VP			+++	+++
Zrovnoprávnění postavení subjektů poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti			++	+++
Návaznost na nový občanský zákoník			+	+++

S ohledem na výše uvedené se domníváme, že varianta 4, přestože přináší zvýšené náklady na straně organizací, které budou chtít získat status veřejné prospěšnosti, tak na straně státu s ohledem na vedení veřejného rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti, je z dlouhodobého hlediska nejvýhodnější.

7. Návrh variant dílčích řešení

Kromě celkového hodnocení obsahuje návrh i některé jednotlivé otázky, které vyžadují bližší analýzu a vyhodnocení dopadů.

Veřejný rejstřík organizací se statutem veřejné prospěšnosti

Rejstřík organizací se statutem veřejné prospěšnosti bude zřízen a spravován některým ústředním orgánem státní správy.

Varianta A – rejstřík bude veden Ministerstvem financí ČR

Ministerstvo financí ČR a jeho územní finanční orgány jsou podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, hlavním garantem kontrol v oblasti využívání veřejných finančních prostředků. Kromě toho je Ministerstvo financí ČR správcem daní, přičemž daňová oblast je jednou z hlavních oblastí dotčených navrhovaným zákonem. Ministerstvo financí ČR také s ohledem na své úkoly podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (kompetenční zákon), je „neutrálním“ ústředním orgánem státní správy s ohledem na možné interpretace veřejně prospěšných služeb a činností podle tohoto zákona.

Varianta B – rejstřík bude veden Ministerstvem spravedlnosti ČR, případně příslušnými soudy

Tato varianta by umožnila využití zkušeností Ministerstva spravedlnosti ČR, případně příslušných soudů, s vedením obchodního rejstříku. Ministerstvo spravedlnosti ČR je též „neutrálním“ ústředním orgánem státní správy s ohledem na možné interpretace veřejně prospěšných služeb a činností podle tohoto zákona.

Konzultace

V rámci zpracování RIA byl návrh konzultován s následujícími subjekty:

1) Veřejnost

- teze věcného záměru zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti byly vyvěšeny po dobu jednoho měsíce na webových stránkách RVNNO; veřejnost mohla prostřednictvím webového formuláře podávat připomínky k tezím; opodstatněné připomínky byly zapracovány do věcného záměru zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti

2) Dotující resorty

- Dne 16. ledna 2009 proběhlo jednání s náměstkyněmi dotčených ministerstev, na kterém byl předkládaný věcný záměr zákona představen,
- dne 5. února 2009 proběhlo jednání navrhovatele s Ing. Eduardem Janotou, náměstkem ministra financí,
- dne 5. února 2009 proběhlo jednání s Ing. Zdeňkem Novákem, vrchním ředitelem Sekce B Ministerstva kultury ČR,
- dne 6. února 2009 proběhlo jednání s Ing. Rut Bízkovou, náměstkyní ministra životního prostředí,
- dne 6. února 2009 proběhlo jednání s Mgr. Martinem Žárským, ředitelem Odboru sociálních služeb a sociálního začleňování Ministerstva práce a sociálních věcí,
- dne 26. února 2009 proběhlo jednání s náměstkem ministra financí Mgr. Peterem Chrenkem,
- dne 2. března 2009 proběhlo jednání s náměstkem ministra zemědělství Ing. Petrem Kušnierzem,
- dne 2. března 2009 proběhlo jednání s Janem Sixtou, vrchním ředitelem legislativní sekce Ministerstva pro místní rozvoj ČR,

- dne 2. března 2009 proběhlo jednání s náměstkem ministra školství, mládeže a tělovýchovy Janem Kocourkem.
- Připomínky a náměty, které vnesli zástupci resortů na výše uvedených jednáních a konzultacích, byly při zpracování věcného záměru zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti zohledněny.

3) NNO

- V listopadu a prosinci 2008 proběhly dvě veřejné debaty, na kterých bylo přítomno 80 zástupců neziskového sektoru,
- od září 2008 do února 2009 zpracovávalo Fórum dárců za přítomnosti zástupců významných NNO nezávislé hodnocení dopadů připravované právní úpravy na oblast neziskového sektoru. Výsledky této aktivity byly do předkládaného materiálu zpracovány,
- mezi zástupci NNO, kteří se účastnili pracovní skupiny, byly tyto organizace: Nadace rozvoje občanské společnosti, Fórum dárců, Asociace NNO v ČR, Zelený kruh, o. s., Nadace Partnerství, Centrum pro komunitní práci, Neziskovky.cz, o.p.s., Nový prostor, o.p.s., Výbor dobré vůle – Nadace Olgy Havlové,
- dne 23. února 2009 proběhlo jednání ekologických NNO s navrhovatelem zákona, kde byly uplatněny připomínky těchto organizací. Připomínky byly do materiálu zpracovány.

4) Výbor pro legislativu a financování RVNNO

- se podílel na přípravě navrhovaného zákona a na svých pěti zasedáních v období mezi srpnem 2008 až únorem 2009 projednával jednotlivé verze věcného záměru zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti a připomínky získané v průběhu konzultací s NNO a resorty.

5) RVNNO

- se zabývala jednotlivými verzemi předkládané právní úpravy na svých dvou zasedáních (září 2008 až březen 2009). Připomínky členů tohoto poradního orgánu vlády, který zastupuje jednotlivé resorty státní správy a významné NNO byly v předkládaném materiálu zohledněny.

Implementace

Za implementaci tohoto zákona budou zodpovídat všechna ministerstva poskytující dotace nebo daňové benefity podle tohoto zákona.

Přezkum účinnosti

Přezkum účinnosti bude proveden nejdéle do 2 let od účinnosti zákona. Kritériem pro posouzení bude míra splnění stanovených cílů, které jsou formulovány v tomto materiálu.

Shoda materiálu s právem ES / EU

Navrhovaný právní předpis je plně slučitelný s právem ES / EU.

Dopady na podnikatele, enviromentální a sociální dopady

Navrhovaná právní úprava nemá žádné negativní dopady na životní prostředí ani žádné negativní sociální dopady. Dopady na podnikatelský sektor se předpokládají a budou vyčísleny při předložení paragrafovaného znění předkládaného zákona.

Kontakty:

Mgr. Marcela Šrámková
tel. 296 153 270
sramkova.marcela@vlada.cz

Mgr. Kateřina Manová
tel. 296 153 309
manova.katerina@vlada.cz

Sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace
Úřad vlády České republiky
nábřeží Edvara Beneše 4
118 01 Praha 1