

V Praze dne 14. listopadu 2014
Č.j.: 1163/14

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k

návrhu
zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně zákona č. 561/2004 Sb.,
o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
(školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

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. Předkládaný návrh zákona zakotvuje podmínky, za nichž má právnická osoba právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti, zejména ohledně jejího předmětu činnosti, obsahu jejího zakladatelského jednání a způsobu nakládání se ziskem.

Podle důvodové zprávy je cílem navrhovaného zákona dokonat změnu v nahlížení na neziskové organizace, kterou započal již nový občanský zákoník. Jedná se tedy o normu, která má důležitý dopad na neziskový sektor v České republice, tj. na cca 125.000 subjektů (a jejich klienty, dobrovolníky a zaměstnance.)

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA definuje problém do značné míry pouze formalisticky: „Právní předpis, který by stanovoval konkrétnější podmínky a postup pro získání statusu veřejné prospěšnosti neexistuje.“ Problém je dále definován obecnou potřebou nevázat status obecné prospěšnosti pouze na právní formu. I když je v rámci dalších částí zprávy RIA zmiňováno zvýšení transparentnosti neziskového sektoru, není tato oblast, již se však návrh podstatně dotýká, nijak podrobně analyzována.

Problém by mohl být pravděpodobně redefinován jako nalezení nejvhodnějšího způsobu, jak oddělit veřejně prospěšné neziskové organizace od těch, které slouží pouze soukromým zájmům. Udělení obecně prospěšného statusu by pak skutečně do jisté míry mohlo sloužit jako komunikační nástroj ve vztahu k veřejnosti („trust mark“) i jako podmínka pro různé výhody ze strany státu (zejména vzhledem k daním).

Hlavním nedostatkem předložené zprávy je, že variantní řešení včetně celkového vyhodnocení nákladů a užitků bylo zvažováno pouze pro jeden, i když ne zcela nedůležitý aspekt (sub-problém) navrhované úpravy. Variantě je pouze zvažováno, kdo bude rozhodovat o přiznání statusu veřejné prospěšnosti (soudy, orgány finanční správy, jiné orgány veřejné moci, nebo soukromý subjekt).

Zpráva RIA neřeší očekávané dopady „měkké“, „střední“ a „tvrdé“ varianty vzhledem k nastavení kritérií pro přidělení statusu. Je pouze konstatováno, že na základě konzultací s MF a zástupci neziskového sektoru byla zvolena střední varianta. Přičemž vzhledem k heterogenosti neziskového sektoru by bylo pravděpodobně vhodné tyto varianty dále segmentovat na základě různých typů a velikostí dotčených subjektů. (Samotný návrh zákona dokonce jde do jisté míry tímto směrem, ale v rámci RIA tato problematika analyzována nebyla). Mělo by být také důkladně analyzováno, které z navrhovaných požadavků pro přiznání statusu jsou spíše formální, a tudíž je bude možné snadno obcházet.

V rámci zprávy RIA není věnována pozornost, ve smyslu variantních řešení, úrovni obecnosti definice veřejné prospěšnosti. Návrh jde cestou relativně vysoké obecnosti, kdy nejsou jmenovány ani příklady obecně prospěšných činností (jako např. práce s dětmi, ochrana životního prostředí, ochrana práv menšin atd.). Bude tedy na soudech, komu status přidělí. V případě neudělení statusu je možné očekávat spory, což by mj. mělo i dopady na náklady státního rozpočtu.

V současné době nejsou známy výhody, které by měly být v budoucnu spojené s veřejně prospěšným statutem, a tak vlastně není vlastně možné porovnat dopady a náklady navrhované úpravy. V důvodové zprávě je zmíněn úmysl MF omezit od roku 2016 současné daňové výhody na subjekty se statutem obecné prospěšnosti. Nicméně v neziskové sféře se hovoří o tom, že přiznání statusu by mohlo být v budoucnu podmínkou pro získání veřejných zdrojů (dotace obcí, krajů, státu, strukturální fondy). Vzhledem k zatím poměrně málo rozvinuté kultuře dárcovství v ČR se však jedná o zásadní faktor pro fungování a často i samotnou existenci mnoha neziskových organizací. Zpráva RIA by alespoň rámcově měla tuto oblast analyzovat.

Zpráva RIA neobsahuje vyčíslení (odhady) finančních (jednorázových a opakujících se) dopadů na neziskové organizace. Obdobně je postupováno i při porovnání nákladů a užitků *„Pokud jde o subjekty, které se o status ucházejí, budou si samy muset porovnat náklady a přínosy, které jim právní úprava přinese.“* **Je tak vlastně bez jakékoliv analýzy zaváděna podstatná administrativní zátěž.** Analýza dopadů na státní rozpočet vychází z velmi hrubých odhadů. Například, i když se hovoří, o potřebě navyšovat administrativní síly na krajských soudech, nejsou náklady tohoto navyšování kvantifikovány.

Další nedostatky:

I když jsou definována kritéria pro multikriteriální analýzu vyhodnocovaného sub-problému (kdo bude status udělovat), hodnoty přisouzené jednotlivým variantám nejsou dostatečně odůvodněny. Posouzení variant je značně nekoherentní, kdy např. přezkum negativního rozhodnutí (a s ním spojené časové a finanční náklady) je zmiňován jako nedostatek pouze u některých variant. Dalším nedostatkem

předložené zprávy RIA je, že ani v rámci provedené analýzy daného sub-problému nebyly dostatečně vyhodnoceny náklady a užitky pro dotčené subjekty.

Některé důležité požadavky pro udělení statusu, např. na audit, které mohou přinášet dotčeným neziskovým organizacím dodatečné náklady, jsou stanoveny arbitrárně a v důvodové zprávě argumentovány kruhem „*V případě právnické osoby, jejíž obrat překročí hranici 5 milionů korun, je třeba, aby účetní závěrka byla ověřena auditorem.*“ Nastavení prahu právě na úrovni 5 milionů korun není v rámci zprávy RIA nijak zdůvodněno.

Zpráva RIA také uvádí některé neodůvodněné předpoklady. Například: „*Dá se reálně očekávat, že zájem o status veřejně prospěšnosti budou mít především neziskové subjekty, které jsou financovány zcela nebo částečně z dotací pocházejících z veřejných rozpočtů. Odhadem se jedná cca o 5 až 10 % subjektů, jejichž primární činnost bude vždy nezisková.*“ Pokud však budou daňové výhody, např. v oblasti daně darovacích, vázány na status obecně prospěšnosti, dá se předpokládat, že o status se bude ucházet podstatně vyšší počet neziskových organizací.

III. Závěr

Předložená zpráva RIA má zásadní nedostatky, které jsou uvedeny v předchozí sekci. Komise RIA proto nedoporučuje v tuto chvíli její schválení a navrhuje závěrečnou zprávu RIA přepracovat, a to zejména doplnit variantní řešení pro výše zmíněné sub-problémy včetně následné analýzy předpokládaných nákladů a užitků.

Vzhledem k tomu, že v současné době nejsou známy výhody, které by měly být v budoucnu spojené s veřejně prospěšným statutem (kromě osvobození od soudních poplatků v rejstříkových věcech), není možné racionálně porovnat přínosy a náklady navrhované úpravy. Komise RIA dává předkladateli ke zvážení stažení návrhu a jeho předložení v komplexní podobě koordinovaně s návrhem klíčových výhod, které by se na přiznání obecně prospěšného statusu vázaly. Výše uvedené se týká zejména návrhu MF v oblasti daňových výhod, který by měl podle důvodové zprávy platit od roku 2016.

Vypracoval: Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise