

V Praze dne 7. ledna 2015
Č.j.: 1163/14/REV1

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.) Součástí navrhovaného zákona ale není úprava benefitů poskytovaných z veřejných zdrojů, jež by mohly být na status veřejné prospěšnosti v budoucnu vázány.

Toto revidované stanovisko bylo vypracováno na základě předloženého dopracování závěrečné zprávy RIA ze dne 19. prosince 2014 v reakci na připomínky projednané s předkladatelem na Komisi RIA dne 14. listopadu 2014.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná 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 veřejné 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, podrobně analyzována (a to přesto, že k dané problematice existuje rozsáhlá literatura).

Problém by mohl být pravděpodobně redefinován jako nalezení nejvhodnějšího způsobu, jak reálně umožnit oddělení veřejně prospěšných neziskových organizací od těch, které slouží pouze (či primárně) soukromým zájmům. Udělení veřejně prospěšného statusu by pak skutečně do jisté míry mohlo být využíváno jako komunikační nástroj ve vztahu k veřejnosti („trust mark“) i jako podmínka pro různé výhody ze strany státu (zejména vzhledem k daním či dotacím).

Z hlediska hodnocení dopadů je hlavním nedostatkem předložené zprávy, že variantní řešení včetně celkového vyhodnocení nákladů a užitků bylo zvažováno pouze pro jeden, i když ne zcela nedůležitý aspekt (sub-problém) navrhované úpravy. Variantně je pouze zvažováno, kdo bude rozhodovat o přiznání statusu veřejné prospěšnosti (soudy, orgány finanční správy, jiné orgány veřejné moci, nebo soukromý subjekt). Tato redukce je ve zprávě zdůvodněna tím, že se jedná o jeden z doprovodných zákonů k občanskému zákoníku a z tohoto důvodu k němu nebyla původně zpracovávána plnohodnotná RIA. Návrh byl schválen Poslaneckou sněmovnou a následně zamítnut Senátem, který nesouhlasil s tím, aby o právu na zápis statusu veřejné prospěšnosti rozhodovaly soudy, a tak se RIA věnuje variantně právě pouze tomuto sub-problému.

Závěrečná zpráva RIA tedy neřeší očekávané dopady v textu zmíněné „měkké“, „střední“ a „tvrdé“ varianty vzhledem k nastavení kritérií pro přidělení statusu. Závěrečná zpráva RIA se tak nezabývá nastavení jednotlivých kritérií (požadavků na udělení statusu) a neřeší následné dopady zvoleného mixu požadavků. Je v zásadě konstatováno, že na základě konzultací s MF a zástupci neziskového sektoru byla zvolena střední varianta. I když je obsah navrhovaného zákona do jistém determinován úpravou veřejné prospěšnosti obsaženou v § 146 až 150 občanského zákoníku, právě nastavení jednotlivých požadavků je hlavní součástí posuzovaného návrhu, a tak by mělo být klíčovou částí zprávy RIA.

Navíc vzhledem ke značné heterogenosti neziskového sektoru by bylo pravděpodobně vhodné zvažovat různé varianty, a to např. na základě různých typů a velikostí dotčených subjektů. (Samotný návrh zákona dokonce jde do jisté míry tímto směrem, např. u nastavení požadavků na audit, ale v rámci RIA tato problematika strukturovaně analyzována nebyla). Také by měly být podrobněji analyzovány přínosy jednotlivých požadavků a stanovení mezí pro jejich doložení. Např. u zvolené hranice obrátu 5 milionů pro povinný audit je argumentováno existující obdobnou povinností u nadací, přičemž u dalších právních forem (obecně prospěšné společnosti, ústavy) je dnes dle zprávy existující hranice na 10 milionech korun. Dále by mělo být důkladně analyzováno, zda a do jaké míry jsou navrhované požadavky pouze formální, a tudíž je bude možné snadno obcházet či jejich dopad v reálu bude jen velmi omezený. Takovým požadavkem může pravděpodobně být „přehled plateb 3 největším dodavatelům s uvedením jimi poskytnutého protiplnění“.

V současné době nejsou známy výhody, které by měly být v budoucnu spojené s veřejně prospěšným statutem, a tak vlastně není možné porovnat přínosy a náklady navrhované úpravy. V důvodové zprávě je zmíněn úmysl MF omezit od

roku 2016 současné daňové výhody na subjekty se statutem veřejné prospěšnosti. Podle doplněné zprávy se bezprostředně neplánuje zavedení či rozšíření dalších benefitů. 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. Závěrečná zpráva RIA by alespoň rámcově měla tuto oblast analyzovat.

V neposlední řadě zpráva RIA neobsahuje zhodnocení rizika, že nově přijatý zákon nastaví prostředí, které však nebude kompatibilní s úpravou benefitů, jež budou v budoucnu na status veřejné prospěšnosti vázány na základě jiného zákona či předpisu (například podmínek pro udělování dotací). Je tak možné, že pro reálnou užitečnost navrhovaného zákona bude nezbytná jeho novelizace.

Další nedostatky

I když jsou definována kritéria pro multikriteriální analýzu vyhodnocovaného sub-problému (kdo bude status udělovat), hodnoty přisouzené jednotlivým variantám nejsou dostatečně odůvodněny. Zejména se jedná o přisouzení bodů v rámci Komparativního hlediska či Administrativní náročnosti.

Závěrečná zpráva RIA také uvádí některé neodůvodněné předpoklady. Například: *„Dá se reálně očekávat, že zájem o status veřejné 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 veřejné prospěšnosti, 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).

I když doplněná závěrečná zpráva RIA alespoň rámcově vyjmenovává očekávané náklady pro neziskové organizace, tyto nejsou vyčísleny. Stejně tak analýza dopadů na státní rozpočet vychází z velmi hrubých odhadů.

III. Závěr

Předložená závěrečná zpráva RIA byla předkladatelem částečně doplněna na základě připomínek sdělených předkladateli na jednání Komise RIA dne 14. listopadu 2014. I když se předkladateli nepodařilo vypořádat většinu nedostatků, na které bylo poukázáno v rámci stanoviska Komise RIA, byla doplněna řada informací, které jsou důležité pro další rozhodování. Z tohoto důvodu je možné doporučit závěrečnou zprávu RIA k dalšímu projednání.

Komise RIA však konstatuje, že 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. Je proto na zvážení

zákonodárce, zdali návrh zákona i s těmito nedostatky a riziky přijmout, či jej odložit a projednat v komplexní podobě koordinovaně s návrhem klíčových výhod, které by se na přiznání veřejně prospěšného statusu vázaly. Výše uvedené se týká zejména návrhu MF v oblasti daňových výhod.

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

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