

# PRÁVNÍ RÁMEC PRO NEZISKOVÝ SEKTOR A OBČANSKOU SPOLEČNOST

## PRÁVNĚ TEORETICKÝ POHLED NA OBČANSKOU SPOLEČNOST A NEZISKOVÝ SEKTOR

JUDr. Martin Škop, Ph.D., katedra právní teorie, PrF MU, Brno

**Základní právně filozofické otázky, právní základy pro vymezení postavení subjektů neziskové sféry, přehled souvisejících právních předpisů v České republice a obecněji v evropském kontextu; pojem veřejné prospěšnosti, vztah státu a neziskového sektoru apod.**

Lze konstatovat, že přímé a vyčerpávající vymezení neziskového sektoru v právní teorii, jakož i v právní filosofii je velmi tristní. Přestože tento obor nepatří svým významem k těm slabým, nelze jednoznačně vystopovat doktrínu, která by vystihla jeho podstatu a jeho význam. Pro klasické recentní směry, jejichž základy se formovaly v první polovině dvacátého století, nepředstavuje tato oblast větší výzvu, kterou by bylo potřeba zdolat. Setkáme se tak s obecným pojetím činnosti a existence subjektů občanského sektoru spíše výjimečně.<sup>1</sup>

Výjimku, velmi rozsáhlou, představuje pouze základní vymezení lidských práv působících v této oblasti. Rozpracování této sféry je velmi silné a demonstruje pozici těchto práv nejen v současné situaci, ale také v minulosti. Jak je obvyklé, řadíme sem nejen základní vymezení spolkového práva, ale také práva shromažďovacího, jakož i další – například svobodu projevu. Silnou pozici těchto práv podpirá tendence, kdy současné demokratické společnosti nemohou bez těchto práv efektivně fungovat a jejich existence představuje stabilní pozici nejen vůči státu, ale také například vůči dalším korporacím soukromého práva.

Nejprve se v této části proto zaměříme na možné zakotvení neziskového (občanského) sektoru v současných teoretických rámcích. Poté vymezíme obsah základních práv a principů působících v tomto segmentu. Na to naváže rozpracování v jednotlivých právních předpisech účinných v České republice. Pasáž pak uzavřeme analýzou pojmu veřejné prospěšnosti a charakteristikou vztahu státu a „neziskového“ sektoru.

### **Základní otázky právní teorie a filosofie**

Nehledě na spíše omezené rozpracování pojmu občanské společnosti v kontextu teorie práva, lze toto odvětví spojovat spíše s kritickými tendencemi v právní vědě. Spíše než vztah teorie k tomuto odvětví, se setkáme s praxí, která napomáhala formovat kritické přístupy k právu (k fungování právní vědy). Analýza pojmů, jejich obsahu a jejich místa v právu, nebývá k těmto novým přístupům otevřená. Posuneme-li se v čase nazpátek do zlatých časů tzv. pojmové jurisprudence, nelze v jejím pojetí s něčím takovým operovat. První polovina 19. století nevyžaduje po analýze práva odlišení subjektů a jejich tendencí, či rozbor odlišností jejich fungování. Byť je pojmová jurisprudence v současnost spíše nesprávně, odsuzována, na

---

<sup>1</sup> K tomu blíže Becker, M.B. An Essay on the Vicissitudes of Civil Society with Special Reference to Scotland in the Eighteen Century. In *Indiana Law Journal*, 1996 – 1997, str. 463 – 487.

základě jejich postupů mohly vzniknout další směry, ať již dovíjeních tento přístup, nebo případně na něj navazující – včetně kritického pohledu.

Neutrální vztah teorie (filosofie) práva k občanské společnosti či tzv. neziskovému sektoru pramení zejména z předstírané neutrality práva.<sup>2</sup> Dle jeho základních požadavků pořadajících celý právní systém, lze vysledovat, že není vhodné a správné vydělovat určité subjekty z řady a směřovat vůči nim specifické teorie či závěry. Teprve impulsy vycházející z narůstajícího pluralismu v rámci právní doktríny, a zejména samotná činnost a tedy i pohled neziskových organizací zapříčinily, že došlo k určité změně takového názoru.

Nutno podotknout, že současné právně filosofické a teoreticko právní směry se věnují činnosti nevládních neziskových organizací zejména z pohledu globalizace a rozvoje plurality napříč národními státy.<sup>3</sup> Hodnotí přínos, jaký mají tyto skupiny pro vytváření skutečně nadnárodní společnosti, kde podstatné se jeví působení různých nevládních organizací na problémy v různých státech, či na skutečně globální problémy. Podotkneme však, že toto směřování a takové hodnocení tohoto segmentu není úplné a vyčerpávající. Vliv mohou mít i – z tohoto pohledu – lokální sdružení, nebo lokální aktivity, prosazující se výlučně uvnitř národního státu.

### **Základní lidskoprávní prvky působící na subjekty občanského (neziskového) sektoru**

Sdružovací právo či právo pokojně se shromažďovat jsou do jisté míry základní svobody spojené se svobodou projevu. Dotýkají se do velké míry způsobu, jakým jsou prezentovány názory a projev účastníků shromáždění či členů sdružení (spolků). Není pochyb o tom, že tato dílčí práva představují samostatné aspekty, avšak zaměříme-li se na občanskou společnost, pak představují skutečně jeden ze způsobů, či forem, jimiž dochází k prezentaci názorů, či k utváření názorů a jejich podpory při střetávání s názory ostatními. Lze také konstatovat, že rozdíl mezi spolkem (občanským sdružením) a shromážděním je pouze v časovém trvání zájmu tohoto „shromáždění“. U shromáždění je tento společný cíl pouze krátkodobý a svůj vrchol zažívá právě při veřejném představení svých názorů a postojů na shromáždění (demonstraci). V případě spolku (občanského sdružení, či jakékoli jiné právnické osoby) je tento cíl déleodobý a nelze jej zkonsumovat pouze jednou akcí (či sérií akcí). Tomu také odpovídá míra formalizace takového uskupení osob.

Z pohledu Evropského soudu pro lidská práva je patrné, že spolky a další subjekty označované jako nezbytná součást občanské společnosti, hrají v moderní demokratické společnosti nezastupitelnou roli.

*„Je přirozené, že tam, kde občanská společnost zdravě funguje, účast občanů na demokratickém procesu je do velké míry zajištěna prostřednictvím sounáležitosti se spolky, do nichž se mohou občané zapojit a spolu navzájem prosazovat společné cíle (viz Gorzelik a další proti Polsku, stížnost č. 44158/98, rozsudek velkého senátu z 17. 2. 2004, § 92).“ (Moskevská pobočka Armády spásy proti Rusku, 2006, odst. 61)*

---

<sup>2</sup> Velmi zajímavý je v této koncepci přístup Critical Lega Studies, který se pokouší nabourat dominantní způsob uvažování v právu. V této souvislosti lze podotknout, že podobné tendence mohou mít i mnohé subjekty tzv. neziskového sektoru. „...teoretici kritické právní teorie definitivně ukázali, že neutrální právní principy, které požadují nebrat ohled na kulturu, ve skutečnosti zvyhodňují dominantní kulturní normy.“ Roberts, D.E. Why Culture Matters to Law: The Diference Politics Makes. In Sarat, A., Kearns, T.R. Cultural Pluralism, Identity Politics, and the Law. The University of Michigan Press, 1999, str. 85.

<sup>3</sup> Viz např. Douzinas, C. Human Rights and Empire. London: Routledge, 2007, str. 58 – 59 a 61 – 62.

*„Soud se domnívá, že v demokratické společnosti byt' malé a neformální skupiny založené pro účely vedené kampaně, takové jako London Greenpeace, musí být schopny provozovat své aktivity efektivně a že existuje silný veřejný zájem umožňující takovým skupinám a individuům mimo hlavní proud podílet se na veřejné debatě rozšiřováním informací a myšlenek v záležitostech obecného veřejného zájmu, takových jako je zdraví a životní prostředí (viz mutatis mutandis, Bowman v. the Velká Británie, judgment ze dne 19. února 1998, zpráva 1998-I, a Apoleny a další v. Velká Británie, č. 44306/98, ECHR 2003-VI).“ (Steel a Morris v. Velká Británie, 2005, odst. 89)*

*„Soud připouští, že svoboda sdružování je obzvláště důležitá pro osoby patřící do menšin, včetně národnostních a etnických menšin, a že, jak je uvedeno v Preambuli Rámcové úmluvy Rady Evropy, „pluralistické a opravdu demokratické společnosti by neměly respektovat pouze etnickou, kulturní, jazykovou a náboženskou identitu každé osoby náležející k národnostní menšině, ale také vytváří vhodné podmínky umožňující jim vyjádřit, chránit a rozvíjet svou identitu“. Vskutku, vytvoření sdružení k tomu, aby mohla vyjádřit a podporovat svou identitu, může být nápomocné v pomoci menšinám chránit a podporovat jejich práva.“ (Gorzelik a další v. Polsko, 2004, odst. 93)*

## **Přehled souvisejících právních předpisů v České republice**

V tomto přehledu zůstaneme zejména pouze na úrovni právního řádu České republiky. Mezinárodní normativní dokumenty budou přenechány do specifických oblastí, které jsou pojednány níže (nadační a spolkové právo).

Základní rámec pro činnost neziskového sektoru a občanské společnosti představuje již shora zmíněná Listina základních práv a svobod (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb.). Podstatným pro účely našeho výkladu jsou čl. 19, který zaručuje právo pokojně se shromažďovat a čl. 20, který zaručuje právo svobodně se sdružovat.

Zaměříme-li se na právo shromažďovací, to našlo své vyjádření ve zvláštním zákoně č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších právních předpisů. Tento právní předpis, který byl vyhlášen dne 29. 3. 1990, doznal pouze několika drobných změn. Tyto sice představují nikoli pouze kosmetické úpravy a lze je spojit s omezováním rozsahu shromažďovacího práva, přesto základní myšlenka a směr této úpravy zůstal nezměněn. Bez ohledu na zjitřenou atmosféru, při které byly tyto dílčí změny navrhovány a následně schvalovány.

V rámci spolkovacího práva je obecným právním předpisem na této úrovni zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů. Ten představuje limity pro obecné nakládání s právními osobami. Speciální úprava je realizována zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. K významu tohoto práva lze citovat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci 7 As 29/2008-104:

*„Za jeden z nejdůležitějších aspektů práva svobodně se sdružovat považuje ESLP právo jednotlivců vytvořit právní osobu za účelem kolektivního jednání ve společném zájmu. I když státy mají právo přesvědčit se, zda jsou cíl sdružení a jeho činnost v souladu s právními předpisy, musí tak činit způsobem, který je v souladu s povinnostmi danými Úmluvou. Omezení práva svobodně se sdružovat mohou ospravedlnit jen přesvědčivé a závažné důvody. Při posuzování, zda je zásah do sdružovacího práva nezbytný ve smyslu čl. 11 odst. 2 Úmluvy, mají státy*

*omezenou míru správního uvážení, která jde ruku v ruce s přísným evropským dohledem vykonávaným jak ve vztahu k právním předpisům, tak i k rozhodnutím, jimiž jsou tyto právní předpisy aplikovány, a to včetně rozhodnutí soudních. ESLP se při přezkumu neomezuje pouze na to, zda žalovaný stát užil své pravomoci v dobré víře, pečlivě a rozumným způsobem, ale musí určit, zda byl sporný zásah přiměřený sledovanému legitimnímu cíli a zda důvody uváděné vnitrostátními orgány pro jeho ospravedlnění byly relevantní a dostatečné (viz rozsudek ze dne 10. 7. 1998, Sidiropoulos a další proti Řecku, stížnost č. 26695/95, Reports 1998-IV, bod 40).“*

Odlišná úprava platí pro politické strany a politická hnutí, kterážto však také spadají pod obecnou úpravu čl. 20 LZPS (zákon č. 489/1990 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších právních předpisů). Velmi zvláštní úpravu obsahuje také zákon č. 116/1985, o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice. V souvislosti s problematickým obsahem tohoto právního předpisu (specifické postavení tzv. sdružení s mezinárodním prvkem, které však rovněž spadá pod ochranu čl. 20 LZPS) je pozoruhodný názor Ústavního soudu, který posuzoval mimo jiné ústavnost tohoto zákona. Z jeho názoru lze vybrat:

*„Při interpretaci uvedených ustanovení Listiny základních práv a svobod se Ústavní soud shoduje s jejich chápáním, jak jej vyjádřil ve svém nálezu ve věci vedené pod sp. zn. II. ÚS 104/92 Ústavní soud ČSFR (publikovaném pod č. 12 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ČSFR, ročník 1992). V uvedeném rozhodnutí soud pod právo svobodně se sdružovat odmítl vztáhnout zřizování sídla mezinárodních organizací na území ČSFR, když konstatoval, že takovéto rozhodování se řídí vnitrostátním právem a je určováno především hledisky zájmů suverénního státu. Pod citovaná ustanovení Listiny základních práv a svobod naopak vztáhl oprávnění mezinárodních organizací vyvíjet na území ČSFR svou činnost.“ (III. ÚS 337/96)*

Velmi svébytnou úpravu lze vystopovat také v obchodním zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů). Zde, konkrétně v § 56 odst. 1 *in fine* se stanoví, že „Společnost s ručením omezeným a akciová společnost mohou být založeny i za jiným účelem, pokud to zvláštní právní předpis nezakazuje.“ Tyto obchodní společnosti tak mohou být zřízeny i k jinému účelu, než je podnikání, což může představovat určité spojení tzv. neziskového sektoru a formy obchodních společností.

V každém případě v této oblasti narážíme na potíže s vymežováním tzv. neziskovosti u subjektů občanské společnosti. Jan Hurdík k tomu podotýká:

*„... občanská společnost se svými institucemi je společností, která v lůně kapitalismu s jeho logikou objektivního vývoje, s cílem zabránit sebezničujícím spontánním aktivitám globalizující se společnosti, cílevědomě koncipuje své cíle a postupy a spolu s nimi i institucionální soubor nástrojů zaměřených k dosažení těchto cílů. Ve srovnání s liberalismem právnických osob ziskové sféry tedy právníké osoby neziskové jsou zásadním způsobem budovány na cílevědomém poznání potřeby společnosti jako celku, resp. občanské společnosti a jsou*

*cílevědomě zaměřeny na specifické cíle, zpravidla jasně formulované, s přesnými konturami vymezenými jejich účelovostí.*<sup>4</sup>

S tímto vymezením však nelze bez výhrad souhlasit. Domnívám se, že obojí lze vztaháhnout jak k subjektům ziskovým, tak neziskovým. Rovněž tak u tzv. neziskových subjektů lze hovořit o liberálním způsobu nejen jejich vzniku, ale také jejich fungování. Jak jsem již uvedl výše, nelze tento sektor výlučně spojovat s globalizačními a pluralistickými tendencemi v současné společnosti.

## **Pojem veřejné prospěšnosti**

Na úvod, a s mírným pousmáním, lze konstatovat, že ačkoli doposud v souvislosti s kodifikací subjektů tzv. neziskového sektoru stále probíhá diskuse nad tzv. veřejnou prospěšností, není její samotná existence v českém právním řádu ničím novým. Nalezneme ji však na velmi zvláštním místě. Letmo se jí totiž dotýká zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu. Ten v § 1 vymezuje postavení sportu ve společnosti jako veřejně prospěšné činnosti. Obecnou definici veřejné prospěšnosti zde však nalézt v ucelené podobě nelze. Nepochybně nelze veřejnou prospěšnost omezovat pouze na sport.

Tím však pátrání po obsahu pojmu veřejné prospěšnosti není zcela uspokojeno. Víme zatím pouze, že sport je veřejně prospěšný. V dalším pátrání se můžeme podívat do zahraničních právních úprav zemí se srovnatelným právním řádem. Polský zákon o veřejné prospěšnosti a dobrovolnické práci ze dne 24. dubna 2003 poskytuje jak obecné vymezení veřejné prospěšnosti, tak některé kauzálně stanovené oblasti, ve kterých se předpokládá plnění veřejně prospěšných cílů. Obecnou definici nalezneme v čl. 3 odst. 1. Ten stanoví, že veřejná prospěšnost je činnost obecně prospěšná, která je prováděna nestátními organizacemi v oblasti veřejných úkolů, které jsou specifikovány v zákoně. Oblastí, ve kterých se tak děje, je mnoho, počínaje sociální péčí a charitou, přes kulturu a společenské vědy, po ochranu práv spotřebitelů, podporu evropské integrace. Jsou to tedy oblasti velice rozmanité. Zajímavé je, že mezi nimi lze nalézt i ty okruhy činností, které podporují polskou národní identitu a národní tradice.

Pochopitelně, zákon nestanoví s konečnou platností všechny oblasti. Dává totiž možnost vládě ustanovit další, které přestože nejsou výslovně uvedeny v zákoně, dá se předpokládat, že slouží k veřejnému prospěchu. Mimo to zákon také stanoví, které organizace mohou být veřejně prospěšné, protože ne každý subjekt pohybující se v této oblasti jím skutečně může být. Status veřejné prospěšnosti může získat pouze organizace, která není jednotkou sektoru veřejných financí, ani nejedná za účelem stanovení zisku. Pro pojem veřejné prospěšnosti je tak důležitá nejen samotná činnost, ale i některé charakteristiky toho, kdo ji vykonává.<sup>5</sup>

Obdobně vymezují veřejnou prospěšnost i modelová ustanovení zákona o veřejně prospěšných organizacích, která vytvořilo Mezinárodní centrum pro neziskové právo (International Center for Non-For-Profit Law, ICNL)<sup>6</sup> v roce 2001. Podle nich je veřejně prospěšná činnost každá legální činnost, která podporuje nebo propaguje veřejný prospěch podporou nebo propagací jedné ze specifikovaných oblastí. Opět se setkáme s humanitární pomocí, ochranou spotřebitele, vzděláním, odstraněním diskriminace atd. Podle ICNL předložený seznam, byť je dlouhý, není úplný. Důvodem je, že seznam v konkrétní zemi musí

<sup>4</sup> Hurdík, J. Právnícké osoby a jejich typologie. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 65.

<sup>5</sup> Blíže k veřejné prospěšnosti viz např. Teleg, I. Spolkové právo. Praha: C.H.Beck, 1998, str. 13-15 nebo Ronovská, K. Spolkové a nadační právo. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 13 a n.

<sup>6</sup> [http://www.icnl.org/knowledge/pubs/Law\\_PBO\\_English.pdf](http://www.icnl.org/knowledge/pubs/Law_PBO_English.pdf).

odpovídat potřebám, hodnotám a tradicím této země a nesmí být uzavřený, neboť tato kritéria se mění a vyvíjejí, tak jako se mění a vyvíjí stát.

Při hledání podstaty veřejné prospěšnosti jako určité kategorie nesmíme zapomínat na možné negativní důsledky, které může přinést. Ač to na první pohled působí nesmyslně, jedním z nich je, že stát dopřeje určitým organizacím výhody, neboť jim přizná status veřejné prospěšnosti. Přizná tento status i těm organizacím, které patří k jeho kritikům? Proč by měl podporovat někoho, kdo sice pomáhá občanům, ale znepríjemňuje činnost úřadů? Je také otázkou, zda všechny organizace, které působí v neziskové oblasti, chtějí takový status, který by je – minimálně v očích jejich sympatizantů a klientů – označil za „státem uznanou organizaci“. Vždyť stále není jasné, kdo o zmíněném statusu bude rozhodovat. Pokud to bude politický orgán je možné, že neziskový sektor bude rozdělen na ty, kteří jsou státu a jeho politické reprezentaci po vůli, a ty, kteří jsou státu, ale spíše politikům, nepohodlní z jakéhokoli důvodu. Z důvodů nechuti spokojit se s posuzováním své činnosti státem, mohou taková sdružení a další právnické osoby přijít o část svých práv. Nesmíme také zapomínat, že stále není jasné, jaká práva a povinnosti stát s určením kategorie veřejné prospěšnosti spojí. Jako planá se zatím může zdát obava, že například pouze veřejně prospěšné subjekty se budou (po splnění dalších podmínek) účastnit řízení spojených s ochranou přírody a krajiny. Avšak domnívám se, že je lepší i na tyto skutečnosti poukázat okamžitě, než potom jen sledovat uskutečňování již hotové věci.

Proto se domnívám, že při vymezování veřejné prospěšnosti je vhodné zamyslet se nad tím, jaké důsledky existence takové kategorie neziskovému sektoru přinese. Zda do určité míry panující soutěžní prostředí nesváže dalšími pravidly, která by zvýhodňovala pouze ty, kteří „nedělají problémy“, tedy ty, kteří nepoukazují na problémy současné společnosti. Dále musíme určit, zda paradoxně, institut, který má neziskový sektor povzbudit, jej neutlumí. Zda zakázky a granty bude získávat ten, kdo je lepší a svou práci zvládne lépe, než ten, kdo získal „razítko“ a osvědčení. Pokud vyřešíme tyto nejasnosti, můžeme směle vykročit k dalšímu definování veřejné prospěšnosti.

V současné době je připravován věcný záměr zákona o veřejné prospěšnosti, z něj lze vyjmout pasáže zabývající se hodnocením současného stavu<sup>7</sup>:

*„V právním řádu není vymezen pojem právnické osoby se statusem veřejné prospěšnosti, resp. právnické osoby 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 právnickými osobami tzv. „nestátní neziskové organizace“.*

*Forma je upřednostněna před obsahem. Za „nestátní neziskové organizace“ jsou považovány (výkladem) obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy, církve a náboženské společnosti, evidované právnické osoby církví a náboženských společností, občanská sdružení.“*

Rovněž je zajímavé pohlédnout na návrh možného řešení, tedy definici pojmů, které s veřejnou prospěšností úzce souvisí<sup>8</sup>:

*„Veřejně prospěšná služba je služba poskytovaná ve veřejném zájmu předem neurčenému 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,*

<sup>7</sup> [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/zakon-o-vpo/vecny\\_zamer\\_verze\\_X\\_01\\_09\\_2009.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/zakon-o-vpo/vecny_zamer_verze_X_01_09_2009.pdf).

<sup>8</sup> [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/zakon-o-vpo/vecny\\_zamer\\_verze\\_X\\_01\\_09\\_2009.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/zakon-o-vpo/vecny_zamer_verze_X_01_09_2009.pdf).

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 kulturního dědictví 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 osob se zdravotním postižením a osob ohrožených sociálním vyloučením, pomoci uprchlíkům, provozování amatérského sportu a tělovýchovy, sociálních služeb, vyznávání náboženské víry a poskytování duchovní pomoci.

**Veřejně prospěšná činnost** je činnost, jejímž obsahem je plnění ve prospěch veřejnosti, nikoliv za účelem zisku, kdy není konkretizován ani vybrán zájemce, není definován konkrétní „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 a vývoj, 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.

**Právnícká osoba se statusem veřejné prospěšnosti** je subjekt poskytující veřejně prospěšné služby nebo plnící veřejně prospěšné činnosti (nebo vykonávající oboje) a plnící podmínky dané pro právnícké osoby se statusem veřejné prospěšnosti a naplňující další znaky podle tohoto zákona.“

## Vztah státu a neziskového sektoru

Je nepochybné, že občanská společnost či neziskové organizace vyvíjejí svou činnost v souladu s právním řádem státu, v němž působí. Nelze však přehlédnout, že vedle politických stran, které se podílejí na moci ve státě, představují také výraznou sílu. Přestože tato nemá většinou ambice měnit právní rámce, lze vystopovat i sdružení, jejichž cílem je změnit právní předpisy konkrétního státu, či změnit způsob fungování moci. Nemá smysl zabývat se subjekty či tendencemi, která tak chtějí učinit zcela v rozporu se základním směřováním toho kterého státu, či které se pokoušejí změnit demokratické směřování konkrétního státu. Celkově lze činnost neziskového sektoru ve vztahu ke státu charakterizovat takto:

*„Tyto instituce nám umožní současně stát mimo vládu, vzdorující a omezující její rozpínání, a angažovat se ve správě vlastních věcí pomocí skutečně demokratických institucí.“<sup>9</sup>*

Stát tedy v tomto smyslu funguje nejen jako ten, kdo definuje základní meze interakce, ale také je to subjekt, vůči kterému se některé neziskové organizace vymezují. Probíhají zde odlišné vztahy než je tomu mezi státem a soukromými korporacemi, které jdou spíše mimoběžně se státem. Na rozdíl od prvků občanské společnosti zde není přímý zájem na tom měnit stávající pravidla ve prospěch celé společnosti (jak by tomu napovídalo zaměření na veřejný zájem u neziskových subjektů).

*„Zatímco u ziskových právníckých osob se setkáme s relativní benevolencí ve vztahu ke státu a podmínky pro tyto právnícké osoby zakotvují především*

<sup>9</sup> Tushnet, M. The Constitution of Civil Society. In Kent Law Review, 1999 – 2000, str. 379.

*požadavky jejich transparentnosti a respektování demokratických pravidel vůči ostatním účastníkům tržně ekonomických vztahů, podmínky pro existenci a dynamické fungování neziskových právnických osob jsou zpravidla zřetelně přísnější.*<sup>10</sup>

*Pravomoc státu chránit své instituce a občany před sdruženími, jež by je mohly ohrozit, musí být použita střídmě jako výjimka z pravidla, že svoboda sdružovat se má být chápána úzce a že pouze přesvědčivé a závažné důvody mohou ospravedlnit omezení této svobody. Veškeré zásahy musí odpovídat „naléhavé společenské potřebě“, přičemž pojem „naléhavý“ není flexibilní tak jako výrazy typu „užitečný“ nebo „žádoucí“ (viz Gorzelik, citovaný výše, § 94 – 95)*

---

<sup>10</sup> Hurdík, J. Právnické osoby a jejich typologie. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 66.



# **SOUKROMOPRÁVNÍ ASPEKTY SPOLKOVÉHO PRÁVA V EVROPSKÉM KONTEXTU - VYBRANÉ PROBLÉMY**

**JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D., katedra občanského práva, PrF MU, Brno**

## **VZNIK SPOLKU VE SVĚTLE SOUVISEJÍCÍCH DOKUMENTŮ RADY EVROPY A AKTUÁLNÍ ČESKÉ JUDIKATURY**

### **I. ÚVODEM**

Právní úprava spolkového práva vyplývá z politických poměrů a úrovně právní kultury v daném státě. V jednotlivých evropských zemích existují značné rozdíly historického vývoje občanské společnosti i vztahů mezi ní a státem, resp. jeho organizačními složkami.

Úprava právních aspektů spolku, jako specifické právní formy, jež tvoří páteř občanské společnosti, by měla brát v úvahu principy vyplývající z práva na svobodu sdružování, tzn. že by právem mělo být regulováno pouze to, co je nezbytné pro efektivní ochranu zájmů ostatních účastníků právních vztahů, čímž by měla být co nejvíce šetřena spolková autonomie.

Spolkovou autonomií můžeme nazvat svobodu vůle subjektů, které se rozhodují, zda vytvoří či nevytvoří spolek, jaký obsah bude mít jeho základní dokument, jakým způsobem bude koncipována vnitřní organizace apod. Se spolkovou autonomií souvisí i svoboda členství ve spolku. Tato svobodná vůle může být omezena pouze zákonnými kogentními normami spolkového práva, jak obecnými tak zvláštními, a individuálními ustanoveními základního dokumentu spolku (stanov).

V současné době je pro právní zakotvení postavení spolku určující zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Jeho úprava je velmi stručná a v mnohých ohledech ne zcela dostačující.

Za jeden z neproblematičtějších momentů platné právní úpravy spolkového práva považují úpravu registrace spolku, která působí v praxi celou řadu problémů. Specifický rysem české právní úpravy je neexistence veřejného rejstříku spolků, neboť zákon jej ani nezřizuje, ani nestanovuje údaje, které by do takového rejstříku měly být zapisovány. To je zřejmě v rozporu především se zásadou ochrany práv třetích osob a právní jistoty vůbec.

### **II. SVOBODA SDRUŽOVÁNÍ V DOKUMENTECH RADY EVROPY**

V současné době je právo svobodně se sdružovat zakotveno nejen v ústavách a zákonech jednotlivých demokratických států, ale i v celé řadě mezinárodních dokumentů o lidských právech, které nezachycují pouze svobodu sdružování obecně, ale obsahují i výslovné vyjádření svobody odborového sdružování.

Právo na svobodu sdružování je garantováno rovněž v Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (*Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), která byla podepsána v 4. 11. 1950 v Římě a pro Českou republiku se stala závaznou v roce 1992, včetně jejich Dodatkových protokolů (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb.)

Článek 11 Evropské úmluvy zní: „1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s ostatními, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.

2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení, kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v zájmu národní bezpečnosti,

*veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.“*

Všechny tyto právní dokumenty svobodu sdružování prohlašují a povolují její omezení pouze z důvodů ochrana národní a veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, prevence zločinnosti, zdraví a veřejné mravnosti či ochrany práv a svobod druhých. Omezení se pak promítají do vnitrostátních právních předpisů soukromého i veřejného práva.

Od počátku nového tisíciletí lze zaznamenat na úrovni Rady Evropy i ve strukturách Evropské Unie<sup>11</sup>, zvýšený zájem o stabilizaci právního rámce pro občanskou společnost a o zakotvení právního postavení nevládních neziskových organizací<sup>12</sup> v Evropě.

V říjnu 2007 pak přijal Výbor ministrů Rady Evropy Doporučení Výboru ministrů členskými státy k právnímu postavení nevládních neziskových organizací v Evropě CM/Rec (2007) 14 (*Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe*)<sup>13</sup>.

Jedná se o vůbec první mezinárodní právní instrument (i když pouze doporučující povahy) v této oblasti, který směřuje jednak k zákonodárcům a orgánům veřejné správy, a jednak k nevládním neziskovým organizacím samým.

Doporučení určuje minimální normy, které musejí být dodrženy, pokud jde o vytváření, řízení i činnosti nevládních neziskových organizací v členských státech Rady Evropy.

Základním pravidlem pro vztah státu a nevládních neziskových organizací je povinnost státu vytvářet takové právní prostředí, které má napomáhat vzniku a rozvoji neziskových organizací. V této souvislosti je zdůrazněno, že jakékoli jednání veřejných autorit, které má vliv na existenci a fungování nevládních neziskových organizací, musí být přezkoumatelná nezávislým a nestanným soudem.

Doporučení Rady Evropy je poměrně obsáhlý dokument, proto pro z něj pro potřeby tohoto pojednání vyberu jen ty pasáže, které jsou významné v souvislosti se vznikem jedné z typických právních forem neziskových organizací – spolků.

Kterákoli fyzická nebo právnická osoba nebo skupina těchto osob má právo založit nevládní neziskovou organizaci (korporaci či nadaci). Dvě nebo více osob mohou založit

---

<sup>11</sup> Spolky, které tvoří základ občanské společnosti, stály stranou zájmu pozornosti orgánů Evropské unie až do druhé poloviny 90. let minulého století. Výjimkou byla pouze diskuse kolem projektu Evropského spolku (*European Association, EA*), jako specifického typu „evropské“ právnické osoby, který měl vést k usnadnění působnosti spolků s mezinárodní a přeshraniční působností v rámci Evropské unie. Evropská komise předložila v roce 1991 Evropskému Parlamentu návrh Nařízení o Evropském spolku, ten byl však vrácen k doplnění a přepracování takřka ve všech bodech; dosud nebyl projednán ani realizován.

<sup>12</sup> Ve svém příspěvku budu používat pojem nevládní nezisková organizace, resp. nezisková organizace, jako ekvivalent anglického termínu „non governmental organisation“, resp. „non profit organization“, neboť je tímto způsobem nejčastěji překládána; takové označování však není vhodné, zejména vzhledem k dvěma záporům, které toto sousloví obsahuje. Ani pojem „nezisková“ není přesný, neboť ani u neziskových organizací není tvorba zisku vyloučena; ten však může být pouze prostředkem nikoli cílem takové právnické osoby. Ke kritice pojmu „nezisková“ též Telec, I.: Spolkové právo, C.H. Beck, 1998, str. 30 an.

<sup>13</sup> Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, dostupné na [www.coe.int](http://www.coe.int), citováno 14. 10. 2009

korporaci, přičemž vnitrostátní právní řád může požadovat i větší počet osob pro ustavení takové osoby nadané právní subjektivitou.

Co se týče nabytí samostatné právní subjektivity, doporučení obsahuje zejména obecný princip oddělení vznikuvší organizace od svých členů nebo zřizovatelů a princip univerzální sukcese, v případě rozdělení organizace na dva a více subjektů.

Pokud není nabytí samostatné právní subjektivity automaticky spojeno již se založením organizace, podmínky pro její nabytí musí být *objektivně* stanoveny a není přípustné *subjektivní* posuzování příslušnou veřejnou autoritou<sup>14</sup>.

Doporučení dále stanovuje, že pravidla pro nabytí právní subjektivity musí být řádně publikována a proces by měl být co *nejjednodušší* a pochopitelný pro širokou veřejnost. Příslušné úřady, které se účastní procesu vzniku právnické osoby musí jednat nestranně a nezávisle a musí být mít pro provádění takových úkonů řádnou kvalifikaci. Veškerá rozhodnutí v souvislosti s procesem vzniku musí být přezkoumatelná nezávislým a nestranným soudem.<sup>15</sup> Rejstřík nevládních neziskových organizací by měl být veden jako veřejně přístupný registr.<sup>16</sup>

Nevládní neziskové organizace mají mít volnost při volbě svého předmětu činnosti, a to i v případě, že se jedná o účel, který je není v souladu s politikou státu či je veden snahou o změnu právní úpravy.

**Následující text je zamyšlením nad souladností platné české právní úpravy vzniku spolku s výše uvedenými principy, které byly definovány jako výsledek komparativní analýzy právních úprav jednotlivých členských států Rady Evropy.**

### III. PROCES REGISTRACE SPOLKU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Jedním ze základních projevů práva na svobodu sdružování i spolkové autonomie je možnost sdružit se spolu s jinými za účelem, který není v rozporu se zákonem.

V jednotlivých evropských zemích se vyskytují různá pojetí vzniku spolku a následně povinnosti zápisu spolku do zákonem stanoveného rejstříku. Rozdíl je dán odlišnou mírou uznání a uplatnění práva na svobodu sdružování.

Pokud registrační orgán prověřuje podklady pro zápis, jejich zákonnost, přičemž při splnění podmínek existuje právní nárok na zápis, jedná se o tzv. *registrační* (neboli normativní) princip, který je určující pro spolky v platném českém právu.<sup>17</sup>

Naopak méně přísný než registrační je princip *volnosti vzniku* (liberty), kde není potřeba k nabytí právní subjektivity veřejnoprávní registrace a postačuje dodržení zákonem stanovených požadavků pro obsah a formu základního dokumentu. Modifikací tohoto přístupu je *princip evidenční*, který se v současné době uplatňuje v České republice u evidence odborových organizací a organizací zaměstnavatelů.

Ve výjimečných případech<sup>18</sup> je stanoven i přísnější, *koncesní (povolovací) princip*, kdy je ponecháno na uvážení příslušného orgánu, zda se daná osoba stane subjektem práva nebo nikoli. V takovém případě se však jedná zcela jistě o rozpor s právem na svobodu sdružování.

<sup>14</sup> Viz bod 29 Doporučení CM/Rec (2007)14

<sup>15</sup> Viz bod 38 Doporučení CM/Rec (2007)14

<sup>16</sup> Viz bod 40 Doporučení CM/Rec /2007)14

<sup>17</sup> Je nutno poznamenat, že na poli právní teorie není dosaženo shody, zda registrační princip, který je v České republice uplatňován není, v kolizi s právem na svobodu sdružování.

<sup>18</sup> např. zákon č. 116/1986 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice, v aktuálním znění, který je ve zjevném rozporu s českým ústavním pořádkem i mezinárodními úmluvami o lidských právech, nicméně stále platný.

Vznik spolku jako subjektu práva je v současné době regulován především ustanoveních § 6 až § 9a zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v aktuálním znění.

Zákon obsahuje poměrně jasnou regulaci procesu vzniku spolku, avšak v praxi vzniká v této souvislosti celá řada problémů, především, co se týče postupu příslušného orgánu státní správy, kterému je tato agenda svěřena.

Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., v aktuálním znění, dochází ke vzniku spolku (občanského sdružení) jeho registrací, která má pro vznik spolku konstitutivní účinky. Výjimku tvoří pouze zápis (evidenci) odborů a organizací zaměstnavatelů, pro které je dána speciální úprava (§9a odst. 1).

Zákon o sdružování občanů zakotvuje *pořádkový registrační princip*. Registračním orgánem je pro spolky, jež vznikají v režimu zákona o sdružování občanů, *Ministerstvo vnitra*. Osvědčení o registraci nemá povahu rozhodnutí ve správním řízení (§ 9), nicméně použitelnost zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v aktuálním znění, pro dané správní řízení vyloučeno není.

Provedení registrace a sním spojený vznik spolku, jako právnické osoby, je možný, pokud jsou kumulativně splněny následující zákonem stanovené předpoklady:

- 1) hmotně právní negativně formulovaný předpoklad, že se nejedná se o spolek zakázaný,
- 2) procesně právní předpoklad formulovaný pozitivně, že jsou splněny zákonem stanovené formální a obsahové náležitosti procesního návrhu na registraci.

Pro návrh na registraci není stanovena žádná zvláštní forma a obsahovat musí pouze:

- a) jména a příjmení, rodná čísla a bydliště;
- b) uvedení společného zmocněnce staršího 18 let, který je oprávněn jednat jménem přípravného výboru (jedná se o přímé zastoupení); prostřednictvím této osoby je pak zajištěna komunikace mezi registračním orgánem a přípravným výborem, např. doručování písemností apod. Předložení písemné plné moci se nevyžaduje, dohodu o plné moci však zákon předpokládá;
- c) podpisy členů přípravného výboru, jejichž pravost nemusí být ověřena, neboť to zákon nevyžaduje.

Obligatořně je stanovena povinnost přiložit k návrhu na registraci spolku stanovy ve dvojnásobném písemném vyhotovení. Mělo by se jednat o dva originály, o dva vzájemně souhlasné prvopisy, připouští se i úředně ověřená kopie originálu.

V ustanovení § 7 odst. 3 je *objektivně* stanoveno, že řízení je zahájeno dnem, kdy došel návrh, který nemá vady v ustanovení § 7 odst. 2 uvedené. Subjektivní posouzení registračního orgánu, zda má návrh vady či nikoli, je možné pouze v intencích řízení již zahájeného. Opačný výklad by byl zcela jistě v rozporu s základními principy fungování právního státu a umožněním možné libovůle ze strany registračního orgánu, což je v demokratickém státě zcela nepřijatelné.

Ostatně v tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích z poslední doby.

V rozhodnutí ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. 7 A 13/2002-46<sup>19</sup> mimo jiné uvedl, že „*při posuzování naplnění podmínek nezbytných k registraci občanského sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, vychází správní orgán v souladu se zásadou zákonnosti z ustanovení tohoto zákona, nikoli z vlastního úsudku nebo domněnek, ....*“

---

<sup>19</sup> Viz právní věta rozhodnutí NSS ze dne 13. 11. 2003, sp.zn. 7 A 13/2002 -46

Obdobně argumentoval i v jiném rozhodnutí,<sup>20</sup> kdy naplno vyjadřuje názor, že „...jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem v této předprocesní fázi je nepřijatelné; zahájení registračního řízení nesmí být oddalováno nesplněním podmínek - náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 citovaného zákona vypočteny, a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu“... V citovaném rozhodnutí je rovněž uvedeno, že ministerstvo musí upozornit nejpozději do pěti dnů od doručení návrhu přípravný výbor na jeho vady; jedná se zjevně o projev obecných zásad činnosti správních úřadů, směřující k provádění úkonů bez neodůvodněných průtahů. „...Registrační řízení je tak zahájeno i v případě, že ministerstvo, přestože doručený návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní“.

Z ustanovení § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů plyne, že „nebylo-li doručeno zmocněnci přípravného výboru do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí o odmítnutí registrace, sdružení vznikne dnem následujícím po uplynutí této doby“. Nejvyšší správní soud se rovněž vyjádřil k otázce, související s nečinností ministerstva, které odmítá vydat osvědčení o registraci spolku, jež vznikl uplynutím výše uvedené lhůty. Vyslovil, mimo jiné, i názor, že „...Ministerstvo vnitra není oprávněno rozhodovat o tom, zda registrační řízení zahájí či nezahájí: řízení je zahájeno již tím, že mu dojde návrh, který nemá vady, případně tím, že přípravný výbor odstraní vady návrhu. Řízení je tedy zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci a stanov, případně doručení podání, jímž přípravný výbor odstraní jejich vady, neúplnosti a nepřesnosti. Oproti většině zahajovaných řízení na návrh je tu tedy rozdíl spočívající v tom, že řízení není zahájeno dnem doručení, byť vadného návrhu na zahájení řízení, přičemž v rámci již zahájeného a probíhajícího řízení se posléze odstraňují vady návrhu; úprava je nelogická v tom, že nejprve se mimo řízení odstraňují vady a teprve potom je řízení zahájeno. Důležité ovšem je, že stále jde o řízení zahajované na návrh, byť by Ministerstvo vnitra bylo subjektivně přesvědčeno o opak a přípravnému výboru připsím sdělovalo, že řízení zahájeno nebylo“.<sup>21</sup>

Z výše shrnuté rozhodovací praxe lze vyzorovat jasnou tendenci k odstranění jakýchkoli pochybností, co se týče zákonnosti postupu ministerstva v rámci řízení o registraci.

Nicméně výklad ministerstva v této souvislosti směřuje zcela jiným směrem. Ač je ze zákona zřejmé, že velmi krátká pětidenní lhůta má směřovat především k odstranění zjevných vad návrhu, praxe ministerstva se vyvinula v tom smyslu, že se řízení registračního orgánu fakticky stalo podle mého názoru řízením schvalovacím<sup>22</sup>, což je v příkrém rozporu nejen s Listinou základních práv a svobod, ale i mezinárodními dokumenty zakotveným právem na svobodu sdružování.

V dosavadní praxi, pokud shledá ministerstvo (subjektivně), že má návrh na registraci vady, upozorní na ně přípravný výbor v zákonné lhůtě 5 dnů od doručení návrhu; shrne zjištěné nedostatky a vyzve jej k jejich odstranění, přičemž sdělí, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno (§ 7 odst. 2). I v případě, že registrační orgán vůbec nekoná, nepočíná (podle tohoto zjevně vadného výkladu) ani v ustanovení § 8 odst. 5 uvedená čtyřicetidenní lhůta, která má být ochranou proti nečinnosti ministerstva.

<sup>20</sup> Rozhodnutí NS 1 Ans 3/2007- 235

<sup>21</sup> Viz odůvodnění NSS v rozhodnutí ze dne 29.3. 2006, sp. zn.1 Ans 8/2005-165

<sup>22</sup> blíže k tématu registrace občanských sdružení např. [www.net.aid.cz](http://www.net.aid.cz), citováno 14. 10. 2009

Tento postup by však *de facto* znamenal, že se proti postupu ministerstva nelze použít opravný prostředek, neboť *de jure* řízení neexistuje, což je zřejmě v rozporu se zásadou práva na přezkum nezávislým orgánem.

Nemá-li návrh vady, řízení je zahájeno dnem dojití bezvadného návrhu registračnímu orgánu. Odmítnout může registraci ministerstvo z důvodů taxativně stanovených v ustanovení § 8 zákona o sdružování občanů. Pro takové rozhodnutí je zákonem stanovena desetidenní lhůta a jedná o vadu neodstranitelnou. Jedná se o následující důvody:

a) pokud by šlo o sdružení v politické straně nebo hnutí, k výdělečné činnosti nebo zajištění řádného výkonu určitých povolání nebo v církvích a náboženských společnostech ( § 1 odst. 3),

b) stanovy spolku jsou v rozporu se zásadou, že nikdo nesmí být nucen ke spolčování, členství ve spolku ani k účasti na jejich činnosti; každý může svobodně ze spolku vystoupit a nikomu nesmí být občansky na újmu to, že se spolčuje (§ 3 odst. 1,2),

c) jde o nepovolený spolek, jež je citovaným zákonem zakázán (§ 4):

- jehož cílem je popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, rozněcovat nenávist a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat Ústavu České republiky a její zákony;

- sleduje dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony;

- ozbrojený nebo s ozbrojenými složkami; za takový se nepovažují sdružení, jejichž členové drží nebo užívají střelné zbraně pro sportovní účely nebo k výkonu práva myslivosti.

d) spolek vykonává funkce státních orgánů nebo jakkoli se snaží je ovládat a ukládat povinnosti občanům, kteří nejsou jejich členy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (§5).

Jestliže není zjištěn důvod pro odmítnutí, ministerstvo provede registraci v zákonné lhůtě 10 dnů od zahájení řízení. V této lhůtě zašle společnému zmocněnci přípravného výboru osvědčení o registraci a jedno vyhotovení stanov na němž vyznačí den registrace, Spolek vzniklý v souladu se zákonem stává právní osobou se všemi důsledky. Ministerstvo oznamuje vznik spolku Českému statistickému úřadu do 7 dnů po registraci.

Proti rozhodnutí o odmítnutí registrace Ministerstvem vnitra je možný opravný prostředek. Věcně příslušným k rozhodování je místně příslušný krajský soud, který zruší napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, jestliže nejsou dány důvody pro odmítnutí registrace. Den nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení napadeného rozhodnutí je pak dnem registrace (tedy vzniku) spolku.

**Lze tedy shrnout, že podle platné právní úpravy spolky vznikají, souladu s obecným občanskoprávní principem dvoufázovosti založení – vznik právnických osob, na základě těchto právních skutečností:**

**a) registrací Ministerstvem vnitra,**

**b) dnem právní moci rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace,**

**c) 41.dnem, tedy dnem následujícím po dni, kdy dojde k marnému uplynutí zákonem stanovené lhůty 40 dnů, jejíž běh počíná od zahájení řízení dle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v aktuálním znění.**

**Zvláštní úprava je dána pro vznik odborů a svazů zaměstnavatelů v § 9a odst. 1 ZSO, v souladu s mezinárodními úmluvami Mezinárodní organizace práce, kterými je Česká republika vázána. Právníckými osobami se stávají dnem následujícím po doručení návrhu na jejich evidenci Ministerstvu vnitra.**

## **V. POZNÁMKA K VHODNOSTI SVĚŘENÍ SPOLKOVÉ AGENDY MINISTERSTVU VNITRA A VEŘEJNOSTI SPOLKOVÉHO REJSTŘÍKU**

V širším mezinárodním srovnání se jeví jako raritní, že je sdružovací agenda svěřena do pravomoci ústředního orgánu státní správy, který má ve své působnosti mimo jiné policejní složky, tajné služby apod. Registraci spolku ministerstvem vnitra lze považovat za pozůstatek praxe policejního státu, která byla zavedena v někdejší habsburské monarchii v období bachovského absolutismu.

Když byl v roce 1990 narychlo přijímán zákon o sdružování občanů, jako zdroj inspirace zjevně posloužil zákon č.134/1867 ř. z., o právě spolčovacím, který byl recepční normou přejet do předválečného československého právního řádu, několikrát novelizována, a platil až do roku 1951. Vzhledem k době, ve které tento právní předpis vznikl není překvapující, že jeho účelem byla snaha dostat jakékoli soukromé aktivity spolků pod policejní kontrolu, nikoli snaha o vymezení prostoru pro spolkovou autonomii či právo na svobodu sdružování.

V kontextu tradičních evropských demokracií takové řešení dále neudržitelné a je v zjevném rozporu nejen s výše uvedeným Doporučením Rady Evropy, ale i principy zakotvenými v mezinárodních dokumentech o lidských právech.

Do budoucna je rovněž zcela nezbytné, aby došlo k obnovení veřejně přístupného rejstříku spolků. V současné době totiž takový rejstřík neexistuje což je v přímém rozporu s zásadou ochrany práv třetích osob a právní jistoty vůbec.

Příkladem toho, že vedení rejstříku spolků má v naší zemi svou tradici, je tzv. *spolkový katastr*, který byl veden již v letech 1895 – 1945 např. pražským policejním ředitelstvím, v letech 1945 – 1949 Ředitelstvím národní bezpečnosti v Praze a po roce 1949 referátem (později odborem) pro vnitřní věci Ústředního národního výboru hlavního města Prahy. Byl zřízen velmi liberálním zákonem č. 134/1867 ř. z., o právě spolčovacím. Tento zákon poprvé sjednotil úpravu na území celého Československa (nahradil i staré uherské spolkové zákonodárství, jež byl určující na Slovenku), ale ke škodě věci zavedl též zcela jiný způsob evidence subjektů vznikajících podle tohoto zákona. Po roce 1951 již spolky nevznikaly, do katastru byly vpisovány pouze zániky spolků a v roce 1966 byla celá agenda uzavřena<sup>23</sup>.

## **VI. VZNIK SPOLKU V NÁVRHU NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU**

V návrhu nového občanského zákoníku, ve znění publikovaném v květnu 2008,<sup>24</sup> byl současný a ne zcela vhodný *registrační princip* vzniku spolku nahrazen mezinárodněprávně konformnějším principem *volnosti vzniku*. Bylo dosaženo obecné shody, že spolek by měl napříště vznikat již přijetím stanov. Návrh obsahoval konstrukci, že z podnětu statutárního orgánu spolku by měl být proveden zápis spolku do nově zřízeného veřejného (spolkového) rejstříku, na základě tzv. ohlášky. Takový zápis by však měl jen deklaratorní účinky a význam především pro ochranu práv třetích osob.

Pro podání ohlášky byla v návrhu stanovena pořádková lhůta šedesáti dnů. Pro motivaci členů přípravného výboru a případně statutárního orgánu k urychlenému ohlášení

<sup>23</sup> Blíže Lašťovka, M. a kol.: Pražské spolky, Scriptorium, Praha, 1998, str. 9 a násl.

<sup>24</sup> Návrh nového občanského zákoníku, konsolidovaná verze z května 2008.

vzniku spolku bylo v návrhu zakotveno<sup>25</sup> jejich společné a nerozdílné ručení za závazky spolku vzniklé do okamžiku jeho zápisu do rejstříku<sup>26</sup>.

V závěrečné fázi příprav, koncem roku 2008 však tato koncepce narazila na nepřekonatelný a zásadní odpor Ministerstva vnitra, ačkoli se v průběhu takřka desetiletí trvajících diskusí neobjevil jediný podnět, který by princip volnosti vzniku rozporoval. Aktuálního znění důvodové zprávy k návrhu nového občanského zákoníku<sup>27</sup> se omezuje pouze na konstatování, že: „ *návrh úpravy založení a spolku recipuje s potřebnými zpřesněními dosavadní právní úpravu zákona č. 83/1990 Sb....* “, s tím, že otázky veřejnoprávní a procesní ponechává stranou. Výslovně je však v důvodové zprávě zdůrazněna nutnost souladu této procesní úpravy s ústavně zakotveným právem svobodně se sdružovat (Čl. 20 LZPS) a zakotvení mechanismů řešících případnou nečinnost registračního orgánu.

## VII. ZÁVĚR

**Závěrem lze shrnout, že proces registrace spolku v režimu zákona č. 83/1990 Sb., v aktuálním znění, o sdružování občanů, není optimální, neboť je s ním spojena celá řada problémů a nejasností. Vzhledem k výše uvedenému je patrné, že platná právní úprava není zcela v souladu s principy, které byly vytvořeny na základě rozsáhlého komparativního materiálu, a doporučeny Radou Evropy pro postoj státní správy k nevládním neziskovým organizacím, jejich fungování a vůbec existenci.**

V souvislosti se vznikem spolku lze vyzorovat tendence, které se odrazily, mimo jiné i ve snaze zakomponovat do návrhu nového občanského zákoníku, co se týče způsobu vzniku spolku, na místo principu registračního princip volnosti vzniku.

Vzhledem k razantnímu a neúprosnému přístupu zástupců Ministerstva vnitra závěru diskusí nad návrhem, zpracovatelé návrhu nakonec ustoupili a přiblížení k evropským standardům se, bohužel, nekoná.

Budiž útěchou, že do budoucna nelze předpokládat, že by snad nemusela být agenda registrace spolků svěřena opětovně Ministerstvu vnitra; pravděpodobnější je zřízení centrálního registrátora, společného všem právníkům osobám, příp. možná pravomoc soudů, obdobně jak je tomu dnes u nadací či obecně prospěšných společností.

Domnívám se však, že by bylo vhodné aktuální nevyhovující stav změnit s okamžitou platností a nečekat přijetí nového občanského zákoníku, které je velmi nejisté.

**Za nejvhodnější cestu považuji velmi jednoduchou novelizaci stávajícího zákona o sdružování občanů, zejména, co se týče zřízení veřejně přístupného rejstříku spolků (občanských sdružení), a dále pak změnou metodiky ministerstva vnitra v souladu s výše uvedenými principy.**

---

<sup>25</sup> Podobně jako např. v nizozemském občanském zákoníku § 30 odst. 2 Knihy 2 BW

<sup>26</sup> Viz § 191 odst. 3 návrhu, z května 2008, viz konsolidovaná verze návrhu nového občanského zákoníku, v aktuálně publikované verzi však tato ustanovení již není možno dohledat.

<sup>27</sup> Viz aktuální znění Důvodové zprávy k návrhu nového Občanského zákoníku, viz [http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/Duvodova\\_zprava\\_OZ\\_LRV\\_090430\\_final.pdf](http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/Duvodova_zprava_OZ_LRV_090430_final.pdf), citováno 15.2.2010.



# SOUKROMOPRÁVNÍ ASPEKTY NADAČNÍHO PRÁVA V EVROPSKÉM KONTEXTU

(SPOLEČNÉ PROBLÉMY A VÝVOJOVÉ TENDENCE NADAČNÍHO PRÁVA V EVROPĚ A JEJICH SPECIFIKA V ČESKÉ REPUBLICE)

**JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D., katedra občanského práva, PrF, MU, Brno**

## I. ÚVODEM

Charakteristickým znakem evropské společnosti na počátku 21. století je bezpochyby stále rostoucí evropeizace (a globalizace), která se čím dál tím častěji a intenzivněji vyskytuje i ve sféře právní, a to i v oblastech dříve vyhrazených výhradně vnitrostátní právní regulaci. Takovou oblastí je i oblast nadačního práva.

Nadační sektor v Evropě sílí a rozvíjí se, navzdory aktuální globální ekonomické krizi a přetrvávajícím problémům s financováním z evropských fondů. Každoročně roste počet nadací, jejich zaměstnanců i objem prostředků, se kterými operují.

### **Fakta o nadačním sektoru v Evropě<sup>28</sup>:**

**V Evropské Unii je registrováno více jak 95 000 nadačních subjektů, jejich jmění se odhaduje kolem 200 mld. Euro a každým rokem se zvyšuje.**

**V České republice v současné době působí něco kolem 400 nadací, skoro 1100 nadačních fondů a cca 1600 obecně prospěšných společností, které jsou z „evropského“ úhlu pohledu rovněž nadačními subjekty.**

Aktuální problémem číslo jedna je dnes bezpochyby globální ekonomická krize, jejíž dopady evropský nadační sektor již pociťuje a která bude mít v následujících letech jistě vliv i na jeho fungování a další rozvoj.

V současné době je projevuje především značným úbytkem prostředků získávaných prostřednictvím tzv. firemního dárcovství, jež bylo až do konce roku 2008 na vzestupu. Lze rovněž očekávat prudký úbytek podpory nadací a dalších subjektů neziskové sféry z veřejných rozpočtů, v souvislosti s propadem daňových příjmů státních rozpočtů jednotlivých evropských států.

Financování neziskového sektoru z evropských fondů je dlouhodobě kritizováno, proto sílí tlak na evropské instituce učinit právní kroky pro<sup>29</sup> vytvoření jakéhosi referenčního rámce pro občanskou společnost a filantropii v Evropě<sup>30</sup>.

## II. PŘEKONÁVÁNÍ BARIÉR PRO PŘESHraniČNÍ PŮSOBNOST NADACÍ

V důsledku globalizace a evropeizace lze u nadací zaznamenat obdobné tendence, jako u podnikatelských subjektů. Čím dál tím častěji dochází k jejich přeshraniční působnosti v rámci sjednocené Evropy; někdy je tato „nadmárodní“ působnost samou podstatou daného nadačního subjektu (např. *The Carpathian Foundation International*).

Tyto nadnárodní, mezinárodní či přeshraniční aktivity často naráží na rozdílnosti národních právních úprava nadačního práva a to jak v oblasti civilně právní tak v oblasti

<sup>28</sup> Zdroj: Foundations in European Union,, Facts and Figures, European Foundation Centre, více viz [http://www.efc.be/NewsKnowledge/Documents/EFC-RTF\\_EU%20Foundations-Facts%20and%20Figures\\_2008.pdf](http://www.efc.be/NewsKnowledge/Documents/EFC-RTF_EU%20Foundations-Facts%20and%20Figures_2008.pdf), citováno 11. 1. 2010

<sup>30</sup> Blíže k trendům, tendencím a problémům i např. Schlüter, A.-Then, V.-Walkenhorst, eds.: Foundations in Europe, Society, Management and Law, The Directory of Social Change, London, 2001, str. VII. an.

práva fiskálního. Nutnost překonávat tato rozdílná pojetí často znamenají zvýšené náklady na zřizování organizačních jednotek, administrativu, právní pomoc v jednotlivých státech atd.

**V evropském kontextu se jeví toto téma, vedle aktuálních problémů způsobených prohlubující se hospodářskou krizí, jako zcela zásadní a dozajista nejdiskutovanější. Proto se tématu odstraňování překážek budu věnovat podrobněji.**

V úvahu přichází celkem pět možných alternativních řešení tohoto problému<sup>31</sup>:

#### 1. *Model Status Quo, případně v kombinaci s instrumenty "soft law"*

*Status Quo*, tedy zachování aktuálního stavu je řešením, které přichází v úvahu, nicméně by pravděpodobně znamenalo neustálou právní nejistotu. Je totiž velmi problematické udržet v patnosti všechny změny, ke kterým dochází ve vnitrostátních právních rádech všech členských států Evropské unie. Ač se organizace, jako např. Evropské centrum nadací (*European Foundation Centre*<sup>32</sup>) snaží všechny tyto změny mapovat a zveřejňovat pomocí informačních kampaní, zpřístupňováním informací na internetu<sup>33</sup> apod., vždy bude toto řešení o krok pozadu a bude obnášet zvýšené provozní náklady nadací.

Vzhledem k aktuální judikatuře<sup>34</sup> Evropského soudního dvora, se dá očekávat rovněž v určitých ohledech vývoj na poli fiskálního práva jednotlivých členských států (viz dále).

I tak se domnívám, že vzhledem k problémům, se kterými se dnes přeshraničně působící nadace potýkají, se nejeví zachování stávajícího stavu jako vhodné. Vzhledem k aktuálnímu rozložení sil na politické scéně sjednocené Evropy lze však jen těžko předjímat, jakým způsobem se Evropská komise postaví k jiným možným způsobům řešení problémů těchto nadací.

#### 2. *Model harmonizace*

*Harmonizace vnitrostátních právních úprav* je velmi problematická otázka, vzhledem k značné různorodosti pojetí platných právních úprav členských států, jež vyplývají z odlišných kulturních, historických i ekonomických podmínek jednotlivých členských států. Je jen velmi těžko představitelné, že by bylo možno harmonizovat např. velmi liberální nizozemské pojetí nadačního institutu s přísnou rigidní a omezující úpravou francouzskou. I když zde hovořím o extrémním rozdílu, při bližším zkoumání dalších vnitrostátních úprav dojdeme k obdobnému závěru.

Z pohledu právně teoretického je představitelnější spíše harmonizace fiskálního práva, neboť v této oblasti nejsou rozdíly tak propastné, jako v civilně právní sféře; politicky je však tato možnost velmi těžko průchodná. Z tohoto důvodu považuji ideu harmonizace nadačního práva za zcela nereálnou.

#### 3. *Model smluvní*

Dalším možným způsobem, kterým by bylo teoreticky možné překonat bariéry postavené vnitrostátními právními úpravami jsou *multilaterální nebo bilaterální úmluvy*, které si lze představit jak v civilní tak fiskální oblasti.

<sup>31</sup> Při svých úvahách o jednotlivých řešeních vycházím zejména ze studie: Feasibility Study on European Foundation Statute, dostupné na

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf), citováno 8.8.2009

<sup>32</sup> European Foudantion Centre, EFC je největší a nejvlivnější zastřešující organizací pro nadace v Evropě, viz [www.efc.be](http://www.efc.be), citováno 8.8.2009

<sup>33</sup> Viz např. [www.givingineurope.org](http://www.givingineurope.org), citováno 8. 8. 2009

<sup>34</sup> Zejména Rozhodnutí ve věci Stauffer (2006) a Porsche (2009)

Tento způsob řešení problému by byl možný, nicméně v praxi jednotlivé státy nejeví o obdobné instrumenty valný zájem<sup>35</sup>. Příkladem této tendence je poměrně chladné přijetí evropské Úmluvy o uznávání právní subjektivity mezinárodních nevládních neziskových organizací (*European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations*, ETS no. 124, dále jen *Úmluva č. 124*) z roku 1986, která má více jak dvacet let po svém přijetí pouze 11 signatářů, z nichž je 9 členských států Evropské Unie. V oblasti fiskální se mezinárodní úmluvy vyskytují ještě řidčeji. Důvodem tohoto stavu je především problematičnost umožnění působení cizozemské právní formy na území jiného státu.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že cesta bilaterálních nebo multilaterálních dohod není nejhodnějším řešením dané situace.

#### 4. Model Evropské nadace

Důležitou a podle mého názoru vhodnou alternativou pro překonávání vnitrostátních právních bariér je vytvoření a zavedení Statutu Evropské nadace na obdobném právním základě, jako jsou dnes již existující „evropské typy“ právnických osob založené za účelem podnikání. Překážky, se kterými se potýkají nadace, které působí v celoevropském měřítku, lze nalézt jak v civilním tak i fiskálním právu. Odstranění těchto překážek by mohla přispět právě právní forma Evropské nadace, čímž by došlo k ulehčení a podpoře soukromého dárcovství a tím přispění k veřejnému blahu v celoevropském měřítku. Ideální (a nesem si jista zda dosažitelné) by bylo vytvoření typu právnické osoby, který by byl důvěryhodný napříč Evropou a zároveň těžko zneužitelný pro obcházení národních právních úprav.

Řešitelé projektu<sup>36</sup> Evropské nadace zvažovali i možnost, že by se mohla Evropská nadace stát i jakýmsi vzorem<sup>37</sup> pro vnitrostátní právní úpravy. Je zřejmé, vzhledem tradicím a rozdílným přístupům je to smělá myšlenka, na druhou stranu, právě vzhledem ke společným globálním problémům a výzvám je možné, že se rozdílné právní úpravy přece jen v něčem sblíží.

Projekt Evropské nadace se zaměřuje zejména na vnitřní organizaci a stanovování pravidel řízení a chování, tedy určité formy samoregulace v oblasti neziskové sféry, jež patří k důležitým tendencím, které jsou společné celému evropskému prostoru.

Argumentem, který často zaznívá proti této koncepci je především obava, že pomocí této evropské právní formy bude obcházena mnohde přísnější vnitrostátní úprava nadačního práva, čímž by se právní forma Evropské nadace mohla stát „laciným“ zneužitelným únikem ze striktní vnitrostátní úpravy. Proto bylo přistoupeno k omezení účelu Evropské nadace na pouze veřejně prospěšný a stanovení poměrně přísných pravidel pro zveřejňování zákonem stanovených údajů o těchto osobách, vnitřní organizaci i řízení.

Zajímavá je rovněž otázka možné implementace úpravy Evropské nadace. Každá evropská právní regulace musí mít právní základ ve Smlouvě o založení Evropských společenství (Smlouvy o založení ES). Evropská nadace by mohla najít oporu v čl. 308<sup>38</sup> Smlouvy založení ES, podobně jak tomu bylo u Evropského zájmového

<sup>35</sup> Jako příklad bych uvedla evropskou Úmluvu o uznávání právní subjektivity (tzv. Úmluva 124), dostupná na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/124.htm>, citováno 14.4.2009

<sup>36</sup> Viz *Hopt/Walz/Hippel/Then(eds.)*, The European Foundation, A New Legal Approach Verlag Bertelsmann Stiftung, 2005., str. 52

<sup>37</sup> Evropská nadace by mohla být i modelovým příkladem pro EC Justice Directorate při vytváření „Pravidel chování (The Code of Conduct)“ pro neziskové organizace v členských zemích.

<sup>38</sup> Až do rozhodnutí Evropského soudního dvora z 2. května 2006 – ECJ, Case C 436/03, Parliament v. Council, nebylo jasné, zda se v těchto případech má aplikovat čl. 95 nebo čl. 308 EC Treaty. Toto rozhodnutí vymezilo

hospodářské sdružení, Evropské obchodní společnosti i Evropského družstevního společenství.

Toto podřazení však není zcela bez pochybností, neboť se právní forma Evropské nadace od existujících „evropských typů“ v lecčem odlišuje. Všechny ostatní již vniklé evropské právnické osoby jsou „podnikatelskými“ subjekty (a čl. 48 jim zaručuje svobodu ustavování), nadace jsou typicky „neziskovou“ entitou založenou jiným účelem než je dosažení zisku a Čl. 48 odst. 2 Smlouvy o založení ES výslovně vylučuje „neziskové (nonprofitní)“ organizace ze své působnosti.<sup>39</sup>

Nicméně, převládá názor, že pokud se taková nezisková entita zapojuje do podnikatelských aktivit (což ani u Evropské nadace není zcela vyloučeno), pak se na ni svoboda usazování vztahuje bez ohledu na to, jakým způsobem nakládá se svým ziskem a zda je daňově zvýhodněna<sup>40</sup>.

Proto lze uzavřít, že Evropské nadace s podnikatelskými aktivitami lze podřadit pod svobodu usazování a grantující nadace (ty, co poskytují nadační příspěvky) pod svobodu volného pohybu kapitálu.

**Evropská nadace by pak mohla být implementována<sup>41</sup>, podobně jako jiné evropské typy právnických osob formou evropského nařízení. Právní rámec daný nařízením by byl doplňován národní právní úpravou státu, ve kterém by Evropská nadace vznikla a měla sídlo. V rámci tohoto státu by nad nadací byl vykonáván i vnější dohled.**

**Druhá možnost, která přichází v úvahu je pomocí evropské směrnice, která by harmonizovala určité aspekty národních úprav (vnitřní organizaci a řízení, transparentnost atd.)**

**Třetí možností je jakýsi modelový statut Evropské nadace (*soft law*), který by působil jako předloha pro vnitrostátní zákonodárce.**

##### *5. Zavedení Statutu Evropské nadace spolu se zvláštním daňovým režimem ve všech členských zemích*

Všechny až dosud implementované typy „evropských“ právnických osob řešily pouze překonávání soukromoprávních bariér jednotlivých národních právních úprav, jež museli překonávat v přeshraničním styku.

Vzhledem ke specifickému daňovému postavení nadací je zajímavá úvaha i o možnosti zavedení jednotného daňového statusu ve všech členských zemích.

Tento problém se jeví v současné Evropě jako aktuální vzhledem ke rozhodnutím Evropského soudního dvora (ECJ) ve věci Stauffer (2006) a Persche (2009).

Ve věci *Hein Persche v. Finanzamt Lüdenscheid* (2009)<sup>42</sup> bylo v lednu 2009 judikováno Evropským soudním dvorem (dále jen ESD), že omezení daňových úlev pouze na vnitrostátní darování není slučitelné se Smlouvami o ES. Podle názoru ESD

---

použitelnost čl. 95 a určilo, že ECS (Evropské družstevní společenství) má základ v čl. 308. Je proto víc než možné, že Evropská komise použije čl. 308 i v případě EPC (European Private Company) a případně i dalších „evropských typů právnických osob, teda potenciálně i Evropské nadace., blíže na

<http://courtofjustice.blogspot.com/2006/05/case-c-43603-parliament-v-council.html>, citováno 12.7. 2009

<sup>39</sup> Čl. 48 odst. 2 Smlouvy o založení ES zní: „Společnostmi se rozumějí společnosti založené podle občanského nebo obchodního práva včetně družstev a jiné právnické osoby veřejného nebo soukromého práva s výjimkou neziskových organizací“. Dostupné na: [http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva\\_o\\_es\\_nice.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf), citováno dne 12. 7. 2009

<sup>40</sup> Blíže argumentace Feasibility study on a European Foundation Statute, Final Report, str. 184 a též 140, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf), citováno 8.8. 2009

<sup>41</sup> K implementaci blíže viz *Hopt/ Walz/ Hippel/ Then(eds.)*, The European Foundation, A New Legal Approach Verlag Bertelsmann Stiftung, 2005., str. 59

<sup>42</sup> Judgment of the Court of Justice in Case C-318/07,

dostupné na <http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp09/aff/cp090005en.pdf>, citováno dne 14.8.2009

rozdílný právní režim pro přeshraniční darování je na překážku pro volný pohyb kapitálu, jednoho ze základních principů komunitárního práva.

Toto rozhodnutí navazuje na rozhodnutí<sup>43</sup> *Centro di Musicologia Walter Stauffer v. Finanzamt München für Körperschaften*, ze září 2006, kdy Evropský soudní dvůr uvedl, že vnitrostátní daňové autority musí aplikovat stejné daňové výhody pro zahraniční nadace, jaké garantují nadacím vnitrostátním. Zatímco *Stauffer case* zakazuje diskriminaci zahraničních (přeshraničně působících) nadací, *Persche case* zakazuje diskriminaci přeshraničního darování.

Při aplikaci výše uvedeného v praxi však narazíme na několik nejasností. Důležité bude zejména posouzení, zda zahraniční subjekt (v tomto případě Centro Popular de Lagoa) je či není veřejně prospěšnou organizací ve smyslu vnitrostátních (německých) zákonů. Kdo bude toto posuzovat a jak?

Evropský soudní dvůr nejudikoval, že přeshraniční dárci a veřejně prospěšné organizace musí dostat daňové výhody; řekl pouze, že nesmí mít odlišný právní režim od vnitrostátních dárců a organizací. Řešením by zde bylo jednotné pojetí „veřejně prospěšnosti“<sup>44</sup> v Evropě, což je ovšem problematické.

Nicméně zdá se, že tato rozhodnutí přimějí vnitrostátní zákonodárce k přijetí nediskriminačních úprav.

Zavedení Statutu Evropské nadace spolu se zvláštním daňovým režimem ve všech členských zemích by bylo pro evropský nadační sektor nejpřínosnější. Je však otázkou, zda se dá najít ve strukturách Evropské unie dostatek politické vůle pro takové řešení.

### III. EVROPA A HROZBA TERORISMU

Ve snaze ochránit Evropu před hrozbou terorismu byla přijata v rámci Evropské unie celá řada dokumentů, z nichž se některé přímo dotýkají i nadací. Jedním z důležitých bodů je v této souvislosti snaha o zamezení možností financování terorismu prostřednictvím neziskových organizací, zejména nadací.

Proto se roce 2005 začalo hovořit o nutnosti vytvářet na poli vnitrostátním kodexy chování nevládních neziskových organizací a o zvýšení jejich transparentnosti. Evropská komise vyzvala všechny zúčastněné k vytvoření takového právního prostředí v členských státech, aby nemohlo docházet ke zneužívání neziskových organizací k nekalým účelům. Tato výzva směřovala i k neziskovým organizacím, aby začaly vytvářet vlastní pravidla a kontrolní mechanismy uvnitř neziskového sektoru.

V současné době dochází v některých členských státech Evropské unie k dobrovolné *certifikaci nadací a vyhotovování kodexů dobré správy a řízení nadací (Codes of conduct)*, v souladu zejména s Sdělením Evropské Komise Radě,

---

<sup>43</sup> Přesněji: „Článek 73b Smlouvy o ES ve vzájemném spojení s článkem 73d Smlouvy musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát, který osvobozuje od daně z příjmů právnických osob příjmy z pronájmu pobírané na území státu obecně prospěšnými nadacemi v zásadě v plném rozsahu podléhajícími daní, pokud jsou usazeny v tomto státě, odmítl stejným způsobem osvobodit příjmy stejného druhu obecně prospěšné nadace založené podle soukromého práva z toho důvodu, že vzhledem k tomu, že je usazena v jiném členském státě, podléhá daní na jeho území pouze částečně“. *Case C-386/04 Centro di Musicologia Walter Stauffer v. Finanzamt München für Körperschaften* [2006]. ECR I-8203, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=3&page=1&refinecode=>, citováno dne 14.8.2009

<sup>44</sup> Jako příklad bych uvedla situaci v Nizozemí, které je, co se týče nadačního práva vždy o krok vpřed. Zde řešili tento problém už v roce 2008, přičemž se jedná o administrativně (a finančně) velmi náročný počin, který je řešen případ od případu. V Německu došlo aktuálně k definici „veřejně prospěšnosti“, i tato definice je však kritizována pro svou vágnost, kritika Thomase von Hippela a další související úvahy viz <http://www.efc.be/content/alert.asp?ContentID=1610>, citováno 14.8.2009

Evropskému parlamentu a Ekonomickému a sociálnímu výboru, COM (2005), 620, s názvem: Prevence a potírání financování terorismu prostřednictvím posílené spolupráce na vnitrostátní úrovni a zvýšené transparentnosti neziskového sektoru.<sup>45</sup>

Vytvoření “evropských standardů”, i když na dobrovolné bázi (tedy formou “soft law”) by bylo přínosem pro fungování a činnost nadací. Důležité je ovšem rovněž, aby byla tato pravidla skutečně přijata za své a dodržována napříč kontinentem. Takové řešení by mělo význam především pro “psychologický efekt” a odbourání nedůvěry zakladatelů, dárců i celé veřejnosti vůči cizozemským nadacím.

Problém však nastává v “technické” proveditelnosti; je třeba nejdříve stanovit společné principy a východiska a odpovědět na otázky:

Kdo a jaké podmínky stanoví pro akreditaci? Kdo bude za akreditaci odpovídat? Mělo by se jednat o “evropskou” nebo “národní” soukromou entitu či veřejný orgán či úřad? Nejdůležitější však je, aby se akreditovaná “Evropská nadace” nestala “levnou únikovou cestou” z přísnějších národních právních úprav<sup>46</sup>.

V roce 2008 byly na žádost *Directorate-General of Justice, Freedom and Security of European Commission* zahájeny práce na Studii současných veřejných a samoregulativních iniciativ směřujících k transparentnosti a odpovědnosti neziskových organizací v Evropské unii (*Study on recent public and self-regulatory initiatives improving transparency and accountability of non-profit organisations in the European Union*<sup>47</sup>).

Jaký další postup v této oblasti Evropská Komise zvolí záleží na celé řadě faktorů. Jisté však je, že se pomalu ale jistě vytváří prostor pro komunikaci mezi unijními orgány a neziskovým sektorem.

#### **IV. PLATNÁ ČESKÁ ÚPRAVA NADAČNÍHO PRÁVA V EVROPSKÉM SROVNÁNÍ**

**Česká právní úprava je v evropském kontextu považována za jednu z nejpřísnějších, avšak až na níže uvedené odlišnosti se v zásadě neodchyluje od evropského standardu.**

Přísnost úpravy zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, v aktuálním znění, je dána především historickými souvislostmi, zejména nutností „nápravy“ reputace nadačního sektoru v očích veřejnosti, kterou ztratil počátkem 90. let v důsledku až příliš liberální právní úpravy platné do konce roku 1997. Domnívám se, že tato sehrála pozitivní roli a díky ní se nadačnímu sektoru pomalu, ale jistě, daří vydobýt zpět ztracenou pozici.

Ze srovnání komparativního materiálu, který byl zpracován v rámci přípravy podkladů pro *Feasibility study on a European Foundation Statute*<sup>48</sup>, s aktuální českou právní úpravou vplynuly následující odlišnosti:

---

<sup>45</sup> Commission Communication to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, The Prevention of and Fight against Terrorist Financing through enhanced national level coordination and greater transparency of the non-profit sector, COM (2005) 620 Sdělení Evropské Komise: Prevence a potírání financování terorismu prostřednictvím posílené spolupráce na vnitrostátní úrovni a zvýšené transparentnosti neziskového sektoru, citováno 8. 8. 2009 z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0620:FIN:CS:DOC>,

<sup>46</sup> K tomu též i Feasibility study, op.cit. str. 181

<sup>47</sup> Viz .ppt prezentace Nildy Bullain, ICNL, dostupné <http://www.ngosustainability.eu/programmecz>, citováno 8.8.2009

<sup>48</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute, Final Report, dostupné na:

Česká právní úprava přiznává nadacím a nadačním fondům především pozici osob, které akumulují majetek, který následně rozdělí ve formě nadačních příspěvků třetím osobám, v souladu se svým obecně prospěšným účelem. V evropském kontextu je však nadace chápána širěji - jako subjekt, který mimo této distributivní činnosti může provozovat další aktivity, vlastní programy, často i podnikání.

V České republice je pro výkon veřejně (resp. obecně) prospěšných činností povolána jiná právní forma – obecně prospěšná společnost<sup>49</sup>. Z evropského úhlu pohledu není mezi nadací a obecně prospěšnou společností rozdíl<sup>50</sup>. Z pohledu vnitrostátního, z důvodů historických, však nelze jednoznačně říci, že obecně prospěšná společnost je dalším typem nadačního subjektu, vedle nadace a nadačního fondu. Obecně prospěšná společnost je co do charakteru typickým soukromoprávním ústavem<sup>51</sup>.

Zásadní rozdíl české koncepce<sup>52</sup> nadačního práva a většiny západoevropských úprav dále spočívá dále v přípustnosti (resp. nepřípustnosti) možného podnikání a dalších omezení týkajících se hospodaření a užití majetku nadačních subjektů.

Cílem přísné české právní úpravy je eliminace možnosti zneužití nadačního institutu, ale především ochrana majetku. Tato koncepce však působí v praxi řadu problémů<sup>53</sup> a do budoucna se uvažuje o jejím opuštění. Striktní úprava je odrazem snahy zákonodárce o zachování majetku nadace pro naplňování nadačního účelu a minimalizaci rizik souvisejících s podnikáním. Nadace i nadační fondy mohou dále vykonávat i jinou výdělečnou činnost, která však nesmí naplnit pojmové znaky podnikání.<sup>54</sup>

V zásadě mohou nadace a nadační fondy užívat svého majetku pouze pro svůj statutární účel, kterým je většinou poskytování nadačních příspěvků. Majetek nadace může být použit pouze v souladu s účelem a za podmínek stanovených v nadační listině. Jen omezené množství majetku pak může být použito jako náklady související se správou nadace. Dále je v českém zákoně o nadacích a nadačních fondech zakotven zákaz přímého podnikání nadací a nadačních fondů (§ 23 odst. 1). Z tohoto zákazu však existuje několik zákonem stanovených výjimek. Nadační jmění je nezcizitelné, pokud je tak stanoveno zřizovatelem nebo dárce; v ostatních případech s ním lze disponovat, včetně změny věcné sklatby nadačního jmění, avšak pouze v souladu s cílem nadace a s péčí řádného hospodáře. V zákoně je stanovena detailní úprava způsobu, kterým může nadace své prostředky investovat; vše směřuje k maximální ochraně zachování nadačního majetku pro veřejně prospěšný účel.

Zákon rovněž nepřipouští nepřímé podnikání nadačního fondu vůbec a u nadací pouze v zákonem stanovených výjimečných případech.

---

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf), citováno 8.8. 2009

<sup>49</sup> Právní základ obecně prospěšných společností je dán zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, v aktuálním znění.

<sup>50</sup> V anglickém jazyce je totiž termín „foundation“, tedy „nadace“ používán nejen pro český ekvivalent nadace, ale i nadační fond a obecně prospěšnou společnost.

<sup>51</sup> Většina evropských právních úprav však termín „ústav“ nezná; ten je znám především v německy mluvících zemích (něm. Anstalt).

<sup>52</sup> Přísnost a rigidnost české právní úpravy působí v evropské průměru poněkud exoticky.

<sup>53</sup> Koncepce zákazu podnikání v není zcela vyhovující, obdobný názor též Hurdík, J., *Telec I.: Zákon o nadacích a nadačních fondech*, Komentář, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 1998, str. 158.

<sup>54</sup> V dubnu 2002 byla přijata novela zákona o nadacích a nadačních fondech (č. 210/2002 Sb.), která zpřesnila dosavadní úpravu možných hospodářských aktivit nadací a nadačních fondů, blíže „Zákon nově umožňuje flexibilně měnit strukturu nadačního jmění“.

Mimo výše uvedeného nemá v evropském měřítku obdoby přísnost regulace možnosti investování nadačního jmění a zákonem stanovený způsob omezení nákladů spojených se správou nadace.

## **V. ZÁVĚREM - AKTUÁLNÍ PROBLÉMY A TENDENCE VÝVOJE ČESKÉHO NADAČNÍHO PRÁVA**

Finanční krize bude mít zásadní dopad i na český nadační sektor. Velké problémy přinese zejména rok 2010, neboť nižší daňové příjmy budou mít za následek nižší výdaje z veřejných rozpočtů.

České nadace dále se v důsledku krize potýkají s snižováním hodnoty v rejstříku zapsaného nadačního jmění, v souvislosti se snižováním hodnoty nemovitostí a dalších produktů, kdo kterých investovaly. Skutečný dopad krize však lze jen velmi těžko odhadnout<sup>55</sup>.

**Tendence, které lze na poli českého nadačního sektoru zaznamenat, směřují jednoznačně k určité, i když omezené, liberalizaci nadačního práva. Tento trend se projevil mimo jiné i v navrhované novele zákona o nadacích a nadačních fondech<sup>56</sup>, kterou by měla snad v brzké době projednávat Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Asi nejdůležitější změnou by mělo být uvolnění rukou nadacím i nadačním fondům, co se týče možnosti realizace vlastních programů a odlišení nákladů na tyto vlastní aktivity od administrativních nákladů nadačních subjektů.**

Novela směřuje rovněž ke zvýšení transparentnosti fungování nadačního sektoru, zejména v souvislosti se změnami, jež se dotknou zveřejňování výročních zpráv ve sbírce listin.

Návrh nového občanského zákoníku<sup>57</sup> jde, co se týče liberalizace nadačního práva ještě dále, a přináší oproti stávající právní úpravě celou řadu odlišných pojetí. V souladu s vládním usnesením o schválení věcného záměru nového občanského zákoníku<sup>58</sup> se budoucí česká úprava nadačního práva staví jednoznačně pro zařazení nadací a nadačních fondů mezi zvláštní typy právnických osob, jejichž úprava je zachycena jako systémová součást nového občanského zákoníku.

K zásadním změnám, které návrh přináší, patří zejména určité uvolnění účelu nadace. Dosavadní právní úprava připouští pouze účel veřejně (obecně) prospěšný, zatímco návrh počítá s jeho rozšířením, po vzoru zahraničních právních úprav, i na dobročinný<sup>59</sup>; napříště má být umožněno, aby nadační subjekt mohl být zaměřen i na podporu omezeného okruhu destinátářů.

Ač návrh výslovně uvádí, že nadace neslouží výdělečným účelům, umožňuje nadacím napříště podnikat, ovšem za předpokladu, že výtěžky jejího podnikání budou použity jen k podpoře jejího účelu, určil-li tak statut nadace v souladu s nadační

---

<sup>55</sup> Počátkem května 2009 se konala v Brně mezinárodní konference nazvaná „Evropa angažovaných občanů – zdroje a udržitelnost“ na které se, mimo jiné, řešila i otázka finanční krize a jejich dopadů na neziskový sektor, blíže viz závěry z konference na <http://www.ngosustainability.eu/conclusionscz>, citováno 14.8.2009

<sup>56</sup> Návrh dostupný na: <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnno/legislativa-a-financovani/schuze-vyboru-pro-legislativu-a-financovani-rvno-26136/>, citováno 8.8.2009

<sup>57</sup> Návrh aktuálního znění občanského zákoníku včetně důvodové zprávy je dostupný na <http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/vyhledavani.html?search=zakon>, citováno 8.8.2009

<sup>58</sup> Usnesení Vlády České republiky o schválení věcného záměru občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) č. 345/2001 z 18. 4. 2001.

<sup>59</sup> V ustanovení § 271 návrhu je stanoveno: „Zakladatel zakládá nadaci k trvalé službě účelu užitečnému společensky nebo hospodářsky. Ten může spočívat v podpoře veřejnosti nebo jednotlivě či jinak určeného okruhu osob, dostupné např. na [www.juristic.cz](http://www.juristic.cz), citováno 14.5.2009.



listinou. Nezbytnou podmínkou je rovněž, že podnikání je pouhou vedlejší činností<sup>60</sup>. Další důležitou novinkou, na kterou pamatuje návrh kodexu, je i ustanovení týkající se změny účelu nadace.

Ve srovnání navrhované úpravy s dalšími právními úpravami i konceptem Evropské nadace lze konstatovat, že návrh vykročil správným směrem k překonání roztržičnosti zakotvení postavení právnických osob soukromého práva do řady právních předpisů, které je dnes v Česku určující, ale zdaleka není vyhovující.

---

<sup>60</sup> Viz § 272 návrhu nového OZ, tamtéž