

Studie pro Konceptci politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy

I. Vývoj legislativního ukotvení NNO po 1990

Listopad 1989 byl počátkem rozvoje nezávislých občanských organizací. Pro spontánní občanské aktivity bylo nutné vytvořit právní prostředí.

Sdružování občanů

Již v únoru 1990 byl vládou předložen Federálnímu shromáždění ČSSR vládní návrh zákona o sdružování občanů (tisk č.281). Návrh zákona vycházel z mezinárodních úmluv – ze Všeobecné deklarace lidských práv, která v čl.20 zaručuje každému svobodu sdružování a z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který v čl. 22 stanoví, že každý má právo na svobodu sdružovat se s jinými, i právo zakládat na ochranu svých zájmů odborové organizace a přistupovat k nim; výkon tohoto práva nesmí být žádným způsobem omezován výjimkou jsou omezení, jež jsou stanovena zákonem a jež jsou nutná v demokratické společnosti v zájmu národní nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Důvodová zpráva k zákonu o sdružování občanů jako východisko navrhované úpravy uvádí i čl. 5 Ústavy ČSSR z roku 1960, který upravoval právo občanů sdružovat se v dobrovolných společenských organizacích. Návrh zákona tak balancoval na poměrně křehkém základě, nicméně jeho základní účel umožnit svobodné sdružování byl naplněn. Návrh zákona sdružování omezoval pouze negativním vymezením sdružení, která nejsou povolena a tím, že z působnosti zákona vyňal sdružování v politických stranách a politických hnutích, sdružování k vyznávání a projevování náboženství nebo víry a k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání.

Zákon č.83/1990 Sb., o sdružování občanů nabyl účinnosti dne 1. května 1990. Přijetí zákona vedlo k exponenciálnímu nárůstu počtu občanských sdružení –3.879 registrovaných sdružení v roce 1990, 9.366 sdružení v roce 1991 a 26.814 sdružení po pěti letech účinnosti zákona v roce 1996.

Zákon v podstatě nezměněné podobě platil do 31.12.2013. Provedené novelizace nezasáhly nijak podstatně do struktury zákona. Přestože byly zákonu č.83/1990 Sb. vytýkány některé velmi zásadní nedostatky – neexistence veřejného rejstříku, možnost zřizování poboček jako

právnických osob, které nejsou ani registrovány ani evidovány, možnost zániku dobrovolným rozpuštěním, nepodařilo se jej výrazněji upravit. Vláda v lednu 2000 předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona o spolcích a o změně některých dalších zákonů (tisk č.520), ten však byl v květnu 2000 zamítnut Poslaneckou sněmovnou ve 2.čtení. Po té, kdy byly zahájeny práce na novém občanském zákoníku již žádný zásadní návrh upravující sdružování do legislativního procesu předložen nebyl.

Nadace

Institut „nadace“ se do právního řádu vrátil s účinností od 1. května 1990 zákonem č. 103/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje hospodářský zákoník a do §389b nadace zakotvil takto:

„ (1) Fyzické nebo právnické osoby mohou jednotlivě nebo společně zřizovat za účelem rozvoje duchovních hodnot, ochrany lidských práv nebo jiných humanitních cílů k ochraně a tvorbě životního prostředí i zachování přírodních hodnot účelové fondy (nadace). Nadace neslouží výdělečným účelům. Nadace je právnickou osobou, vzniká dnem registrace podle odst.2

(2) Organizaci, cíle a použití prostředků upravuje statut, který vydává zřizovatel. Pro platnost statutu se vyžaduje jeho registrace na ONV příslušném podle sídla nadace.

(3) Na nadace se přiměřeně použijí ustanovení obecně závazných předpisů společenské organizace. „

Tato právní úprava umožnila vznik nových nadací. Protože však odkazovala na právní úpravu společenských organizací, vznikla v této době řada nadací, která měla obdobně jako společenské organizace členy, což v podstatě znamenalo deformaci nadační sféry, nepochopením zásadních odlišností mezi nadacemi a členskými organizace (korporacemi). Do jisté míry došlo k nápravě tohoto stavu až aplikací zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech při přeregistraci nadací do nadačních rejstříků vedených rejstříkovými soudy. Zákon č.227/1997 Sb. vycházel z jednoznačné definice nadace jako účelového sdružení majetku.

Zákon č.509/1991 Sb., který s účinností od 1.1.1992 novelizoval zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník upravil nadace v §§ 20b až 20e. Občanský zákoník vymezil nadace jako účelová sdružení majetku. Byla připuštěna možnost zřídit nadaci i závětí. Nadace jako

právnícká osoba vznikala registrací statutu u místně příslušného Okresního úřadu. Nadace, které vznikly podle zákona č.103/1990 Sb. v období od 1.5.1990 do 1.1.1992 byly v souladu s § 875 odst.2 zákona č.89/2012 Sb. občanský zákoník (dále jen „NOZ“) považovány za nadace občanského zákoníku.

Občanský zákoník předpokládal samostatnou úpravu nadací zvláštním zákonem. Samostatný zákon o nadacích byl připravován od roku 1991, kdy byla vytvořena pracovní skupina, která připravovala zákon o nadacích a fondech při respektování právní podstaty nadací jako účelového sdružení majetku. Návrh zákona byl předložen tehdejší federální vládě k projednání, k jeho schválení nedošlo. Práce na přípravě nadačního zákona byla přerušena rozdělením Československa, kdy nebyl návrh připravený federální vládou převzat vládou České republiky.

Při zpracování zákona o nadacích se vycházelo z několika základních charakteristik:

- a) nadace je účelové sdružení majetku,
- b) nadace určitou, zákonem stanovenou, část svého majetku určí jako majetkovou jistinu, která bude nedotknutelná a jejímž smyslem bude zajistit dlouhodobost trvání nadace,
- c) zakladatel nadace vloží do nadace určitou část svého majetku jako svůj vklad a k tomuto majetku navždy ztratí jakékoliv dispoziční právo; tento vklad se zakladateli již nikdy ani v případě zrušení nadace nevrátí.

V návrhu zákona, který byl předložen dne 16.8.1996 do Poslanecké sněmovny, byly upraveny pouze nadace. V průběhu projednávání zákona v Poslanecké sněmovně byly vyslyšeny hlasy, které v navrženém zákonu spatřovaly nebezpečí pro většinu stávajících nadací, které nebyly tvořeny majetkem a pro které by bylo neřešitelným problémem složit zákonem stanovené nadační jmění. Do vládou předloženého návrhu byla dopracována právní úprava nového typu právnícké osoby – nadačního fondu, u kterého nebyla stanovena podmínka vytvářet nadační jmění.

Nedostatkem nadačního zákona bylo celkové potlačení role zakladatele a omezení možností, aby i během existence nadace uplatnil svou vůli. Za úpravu ve své podstatě omezující existenci nadací a nadačních fondů bylo považováno i zákonné omezení činnosti těchto subjektů na pouhé na pouhé kumulování a následnou distribuci formou nadačních příspěvků.

Zákon č.227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech byl několikrát novelizován. Zásadní byla novelizace zákonem č.210/2002 Sb., která upravila nakládání s nadačním jměním, zjednodušila slučování nadací a novelizace zákonem č.158/2010 Sb., která umožnila nadacím a nadačním fondům vedle své distribuční činnosti i realizovat vlastní programy směřující k naplnění účelu nadace nebo nadačního fondu, což rozšířilo možnost pro aktivity nadací a nadačních fondů. Tato novela dále zjednodušila možnost zrušení nadačního fondu rozhodnutím správní rady v případě vyčerpání majetku nadačního fondu, umožnila změnu právní formy nadačního fondu na nadaci.

Obecně prospěšná společnost

Obecně prospěšné společnosti (dále jen „OPS“) jsou typem neziskové právnické osoby, jejímž hlavním posláním je poskytování obecně prospěšných služeb. Do českého právního řádu byly zakotveny zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů.

Zcela původní představa při přípravě zákona byla ta, že tento zákon umožní transformaci příspěvkových organizací na obecně prospěšné společnosti jako subjekt soukromého práva. Od úmyslu transformace bylo nakonec upuštěno na jedné straně s ohledem na náročnost takového procesu na jedné straně a na druhé straně s ohledem na obavu zejména obcí z toho, že se transformací příspěvkových organizací zbaví bezprostředního vlivu na jejich činnost.

Původní název této právnické osoby byl „nezisková právnická osoba“. Proti tomuto názvu byly uplatňovány od počátku zpracování návrhu zákona výhrady, neboť název „nezisková právnická osoba“ vyvolával mylnou představu, že zákon upravuje obecně právní postavení všech subjektů, které nejsou zakládány za účelem podnikání a které jsou zahrnovány pod pojem „občanský sektor“ nebo často užívaný pojem „neziskový sektor“. Při hledání alternativního názvu byl navrhován název „obecně prospěšné společenstvo“ nebo název „obecně prospěšná společnost“. Druhý z uvedených názvů tj. „obecně prospěšná společnost“ byl pro tuto právnickou osobu zvolen až při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, přestože i proti němu byly vznášeny připomínky, že bude implikovat představu o její korporátní povaze, kterou ve skutečnosti nemá.

Vůči zákonu se ozývaly od počátku kritické námitky. Kromě obecných výtek směřovaných k nesystémovému prvku v našem právním systému, patří mezi nejčastěji kritizovaná místa

zákona chybějící ustanovení týkající se majetkového vkladu, zákaz odměňování členů orgánů, právní povaha zakládací listiny a statutu, nejasné hranice mezi pravomocemi zakladatelů a správní rady, nadbytečně přísný daňový a dotační režim, a nedořešená problematika odděleného účtování nákladů doplňkové činnosti a správy nebo nejednoznačné taxativní vymezení náležitostí výročních zpráv.¹

Zákon by několikrát novelizován, tyto úpravy však neodstranily vytýkané nedostatky.

Zásadní úpravu přinesl až zákon č. 231/2010 Sb., který v zákoně č.248/1995 Sb. provedl změny ve vymezení statutárního orgánu, úpravě pravomocí správní rady a režimu nakládání s majetkem. Ředitel byl upraven jako statutární orgán, což vedlo k posílení odpovědnosti ředitele za řízení obecně prospěšné společnosti a odstranění nesouladu mezi zakotvením statutárního orgánu v zákoně č. 248/1995 Sb., a vymezením statutárního orgánu v některých dalších zákonech. Novela zákona posílila jak pro ředitele, tak pro členy správní rady odpovědnost za rozhodování ve věcech nakládání s majetkem obecně prospěšné společnosti stanovením povinnosti jednat s péčí řádného hospodáře. Správní rada je upravena jako nejvyšší orgán obecně prospěšné společnosti, který schvaluje její rozpočet, účetní závěrku, výroční zprávu a předmět doplňkových činností. Novela dále posílila ochranu majetku vloženého nebo darovaného zakladatelem obecně prospěšné společnosti a posílila pozici státu a kraje jako zakladatele obecně prospěšné společnosti při likvidaci obecně prospěšné společnosti. V neposlední řadě odstranila formálně technické nedostatky zákona a nedostatky vyplývající z aplikační praxe.

V roce 2001 byl schválen věcný záměr nového občanského zákoníku, který jednoznačně vyloučil obecně prospěšné společnosti jako nesystémový prvek ve struktuře právnických osob systému kontinentálního práva s možností nahradit je „ústavem“ jako typem nadační právnické osoby. U obecně prospěšných společností se počítalo s tím, že se již založené OPS ponechají nedotčeny a že se budou až do svého zániku řídit zákonem č.248/1995 Sb., který měl nový občanský zákoník zrušit. I toto bylo motivací pro zásadní úpravu zákona č.248/1995 Sb. zákonem č. 231/2010 Sb., neboť po té, co NOZ nabyl účinnosti, není možné do právní úpravy OPS zasahovat.

¹ viz T. Rosenmayer: OPS v právním systému, Grantis, 2005 č.10, str.4-6

II. Legislativní situace NNO těsně před 1.1.2014

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 22.3.2012 se stanovenou účinností od 1.1.2014. Byla tedy poskytnuta 21 měsíční legisvakační lhůta, která měla umožnit připravit se na aplikaci nové právní úpravy. Tato lhůta však byla z velké části využita ke snahám po zrušení NOZ nebo alespoň o odložení jeho účinnosti. V tomto období byly též četné snahy o interpretaci nové právní úpravy jako úpravy, která směřuje k likvidaci především občanských sdružení. Výrazně se na tomto podílela i masmédiá, když se objevovaly titulky „občanským sdružením odzvonilo“, „občanská sdružení po 1.1.2014 zaniknou“ apod.

Občanská sdružení

Popis situace občanských sdružení je třeba rozdělit na dvě části, neboť byl zásadní rozdíl mezi postavením občanských sdružení, která poskytovala služby – sociální, kulturní, edukační a občanská sdružení zajišťující činnost primárně ve vazbě na své členy.

Na občanská sdružení, která poskytovala služby veřejnosti, byl vyvíjen tlak vzniklou aplikační praxí ministerstva vnitra, které interpretovalo ustanovení §1 odst.3 zákona č.83/1990 Sb., o sdružování občanů² tak, že občanská sdružení nemohou poskytovat služby. Při registraci změn stanov takových sdružení, požadovalo ukončení takové činnosti resp. její převod do obecně prospěšné společnosti pod hrozbou rozpuštění sdružení rozhodnutím ministerstva vnitra. Touto praxí byla nejvíce postižena sdružení poskytující sociální služby. Vliv tohoto přístupu ministerstva vnitra se projevil v roce 2012 i při přípravě novely zákona č.108/2006 Sb., o sociálních službách, kdy byly v návrhu novely uvedeny spolky jako subjekty, které nemohou být poskytovateli sociálních služeb s odůvodněním, že ministerstvo vnitra již v době přípravy novely „neregistruje občanská sdružení, která jako svoji činnost deklarují poskytování sociálních služeb, neboť principiálně jsou občanská sdružení (a podle nové právní úpravy i spolky) považována za zájmové subjekty realizující občanské a zájmové aktivity.“ Již v meziresortním připomínkovém řízení bylo toto diskriminační ustanovení

² §1 odst.3 zákona č.83/1990 Sb.: Tento zákona se nevztahuje n sdružování občanů k výdělečné činnosti a k zajištění výkonu povolání

k návrhu novely zákona odstraněno a podle současné úpravy není právní forma spolku důvodem nepřiznání registrace poskytovatele sociálních služeb.

Občanská sdružení zajišťující činnost pro své členy ve své činnosti nebyla nijak podstatně omezována a bez zásahu ze strany veřejné správy realizovala svou samosprávnou činnost.

V aplikační praxi mohlo činit problémy nejasné postavení organizačních jednotek s právní subjektivitou, které měly podle 19a zákona č.40/1964 Sb., občanský zákoník postavení samostatných právnických osob a v některých případech docházelo ke sporům o rozsah možnosti těchto organizačních jednotek jednat samostatně a nezávisle na vůli občanského sdružení, a to zejména ve sféře majetkové. Tento problém odstraňuje NOZ úpravou pobočného spolku (viz dále v části III).

Problémy s registrací občanských sdružení poskytujících služby vedly k přípravě zákona o změně právní formy občanského sdružení na obecně prospěšnou společnost. Takováto transformace měla řešit situaci sdružení, která poskytovala služby nikoliv svým členům, ale veřejnosti. Vzhledem k dopadu činností těchto sdružení na široký okruh příjemců jejich služeb nebylo akceptovatelné, aby ministerstvo vnitra rozhodovalo o rozpuštění takových sdružení, a změna právní formy na jinou právnickou osobu bez speciálního zákona nebyla možná. Návrh zákona byl Poslanecké sněmovně předložen jako poslanecká iniciativa v únoru 2012. Legislativní proces v tomto případě trval více než rok. Zákon č.68/2013 Sb., o změně právní formy občanského sdružení na obecně prospěšnou společnost a o změně zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů nabyl účinnosti až 1.4.2013. Jeho význam byl tedy snížen i tím, že se řada občanských sdružení rozhodla s řešením svého právního postavení vyčkat na NOZ.

Občanské sdružení mohlo podle zákona č.68/2013 Sb. změnit svou právní formu jen se souhlasem všech členů. Tento požadavek byl uplatněn z toho důvodu, že změnou právní formy z občanského sdružení na obecně prospěšnou společnost docházelo k zásadní změně v postavení jednotlivých členů sdružení. Aniž došlo k zániku právnické osoby, neboť se pouze změnil její právní poměry, dnem zápisu změny právní formy do rejstříku obecně prospěšných společností, zaniklo členství členů občanského sdružení. O takto závažném zásahu do členských práv tedy byla dána možnost všem členům sdružení se k ní vyjádřit. Opačný postup by mohl být považován za porušení sdružovacího práva, neboť by ti, kteří

s transformací nesouhlasili, byli na svém právu zkráceni proti své vůli. Pro změnu právní formy podle uvedeného zákona byla stanovena jako obligatorní forma notářského zápisu. S ohledem na stanovený termín účinnosti NOZ, byla účinnosti zákona č.68/2012 Sb. omezena na dobu do 31.12.2013.

Nadace a nadační fondy

Právní postavení nadací a nadačních fondů bylo před 1.1.2014 ve stabilizovaném stavu upraveném novelou zákona č.227/1997 Sb. z roku 2010 tj. zákonem č.158/2010 Sb. a v očekávání liberalizace postavení nadačních subjektů v NOZ.

Kritizována byla judikovaná nemožnost změny nadační listiny. To vedlo až k absurdním situacím, kdy nebyly v rejstříkovém řízení připuštěny např. změny názvů, změna účelu nadace apod.

Obecně prospěšné společnosti

Obecně prospěšné společnosti byly těsně před 1.1.2014 zneklidňovány některými výklady zrušovacího ustanovení §3080 NOZ, kterému se ruší zákon č.248/1995 Sb., kdy zrušení zákona bylo mylně vykládáno jako zrušení obecně prospěšných společností. Jiné výklady měly za to, že po zrušení uvedeného zákona nebudou moci stávající obecně prospěšné společnosti fungovat, protože bude zrušen jejich právní rámec.

III. Současné legislativní postavení NNO po nabytí účinnosti NOZ a první zkušenosti s touto právní úpravou včetně návrhů na změny či upřesnění

Nabytím účinnosti NOZ se zásadně změnilo postavení NNO. NOZ v §§ 118-209 upravuje obecně postavení právnických osob soukromého práva, v §§ 210 – 418 pak obsahuje úpravu postavení NNO, a to spolků, nadací a nadačních fondů a ústavů. NOZ zrušil samostatné zákony upravující právní postavení NNO do 31.12.2013:

zákon č.83/1990 Sb., o sdružování občanů

zákon č.245/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech

zákon č.227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech

včetně zákonů, které tyto speciální zákony novelizovaly.

Právní postavení stávajících sdružení, nadací a nadačních fondů a obecně prospěšných společností upravují přechodná ustanovení NOZ.

Úprava obsažená v kogentních ustanoveních NOZ působí vůči právnickým osobám občanského práva od 1.1.2014. Ustanovení stávajících zakládacích dokumentů popř. statutů NNO, která jsou v rozporu s těmito kogentními ustanoveními, pozbyla dnem 1.1.2014 účinnosti. Kogentními ustanoveními jsou např. §119 – povinnost vést záznamy o majetkových poměrech právnické osoby, §145 – zakázané účely právnických osob, §156 – usnášéníschopnost kolektivních orgánů, §159 – odpovědnost členů volených orgánů, osobní výkon funkce, §163 – působnost statutárního orgánu, §212 povinnost člena korporace chovat se vůči ní čestně a zachovávat její vnitřní řád.

Podle § 3041 odst.2 NOZ jsou NNO jako právnické osoby soukromého práva povinny přizpůsobit své zakladatelské dokumenty úpravě NOZ do 1.1.2017 a doručit je příslušnému rejstříkovému soudu.

Podle § 3042 NOZ musí právnické osoby přizpůsobit název ustanovením NOZ, a to do 1.1.2016, aniž je jasné, proč se tato lhůta liší od lhůty pro přizpůsobení zakladatelských dokumentů. Z NNO se toto ustanovení týká pouze občanských sdružení, neboť název nadací a nadačních fondů, ani obecně prospěšných společností není NOZ dotčen.

Obecně prospěšné společnosti

Po 1.1.2014 již není možné zřizovat nové obecně prospěšné společnosti. Stávající se řídí zákonem č.248/1995 Sb., ve znění platném k 31.12.2013, který je lex specialis ve vztahu k NOZ. V praxi to znamená, že právní poměry OPS, které neupravuje zákon č.248/1995 Sb., se řídí obecnou úpravou právnických osob v NOZ.

Obecně prospěšné společnosti se mohou rozhodnout o setrvání v této formě. Podle přechodných ustanovení §3050 se mohou obecně prospěšné společnosti rozhodnout pro transformaci na ústav, nadaci nebo nadační fond. Uvedené ustanovení neurčuje lhůtu, v níž se mohou OPS rozhodnout pro změnu právní formy, což vytváří prostor pro dva výklady:

1. transformaci lze provést pouze ve tříleté lhůtě stanovené v §3041 odst.2 nebo
2. transformaci lze provést kdykoliv během existence stávající OPS.

Bude záležet na soudní praxi, ke kterému z výkladu se přikloní. K zajištění právní jistoty by bylo vhodné upravit lhůty pro transformační procesy jednoznačně v připravované novele NOZ.

Občanská sdružení - spolky

Spolky podle NOZ jsou samosprávné subjekty, což je vyjádřeno oddělení spolku od státu, včetně nezávislosti (a to i hospodářské) spolku na státu. Stát může do činnosti spolku zasahovat pouze v mezích zákona veřejnoprávní úpravou a pouze v rozsahu nezbytném k ochraně veřejného zájmu.

Nový spolek lze založit buď dohodou zakladatelů na obsahu stanov nebo usnesením ustavující schůze. Vzniká zápisem do spolkového rejstříku. Upravuje se tak standardní dvoufázový proces směřující s vzniku právnické osoby.

Občanská sdružení jsou podle §3045 NOZ od 1.1.2014 považována za spolky podle NOZ. Tento postup je často nesprávně interpretován jako transformace občanských sdružení. O transformaci se nejedná, neboť se zde neprojevuje žádná vůle ve formě rozhodnutí orgánů sdružení. Situaci sdružení lze pro lepší porozumění charakterizovat tak, že se všechna k 31.12.2013 ministerstvem vnitra registrovaná občanská sdružení stala od 1.1.2014 automaticky spolky.

Sdružení musí své stanovy nejpozději do 1.1.2017 přizpůsobit úpravě spolků v NOZ. Sdružení jsou považována za právní formu, která je změnami v NOZ dotčena nejvíce. Právně tomu tak není. Povinnost přizpůsobit stanovy kogentním ustanovením se bude primárně vztahovat k posouzení korporátního charakteru spolku, který je dán funkční spolkovou samosprávou a minimálním počtem 3 členů spolku a posouzení účelu spolku, kterým je uplatňování společného zájmu, ať soukromého nebo veřejného, k němuž byl spolek založen. Úpravy stávajících stanov se mohou týkat dalších povinných obsahových náležitostí stanov spolku podle §218, a to práv a povinností členů a určení statutárního orgánu, a obvykle fungování orgánů spolku. NOZ pro strukturu orgánů stanoví základní požadavek na určení nejvyššího orgánu a statutárního orgánu. V ostatním je úprava organizace spolku dispozitivní a tedy umožňuje spolkům si zvolit úpravu podle svých vlastních potřeb. Podrobná úprava organizace spolku v NOZ se uplatní pouze tam, kde stanovy spolku neupraví vlastní režim organizace a fungování orgánů spolku. Z uvedeného vyplývá, že sdružení, která přizpůsobují

své stanovy NOZ, ve většině případů mohou zachovat svou organizační strukturu, a to včetně označení svých orgánů. Pouze ta sdružení, která nemají jednoznačně definován statutární orgán buď individuální (předseda) nebo kolektivní (výbor, předsednictvo, rada apod.), musejí v tomto stanově upravit.

Stávající praxe soudů je ve vztahu ke stanovám přizpůsobeným NOZ velmi benevolentní. Soudy sledují pouze určení základních náležitostí stanov podle §218 a definování těch náležitostí, které mají dopad do zapisovaných skutečností – účel, statutární a kontrolní orgán.

Otázkou, která je ve vztahu k právní úpravě spolků často řešena, je otázka hlavní a vedlejší činnosti. Hlavní činností spolku je naplňování účelu spolku, uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen. Vedlejší činností je podnikání a jiná výdělečná činnost (§217). Tato úprava je předmětem různých výkladů zejména, pokud jde o možnost realizovat jako hlavní činnost aktivitu za úplaty, která slouží k částečnému pokrytí nákladů, na které nelze získat prostředky z jiných zdrojů. Jedná se např. o příspěvky na odborné kroužky pro děti, vstupně na představení ochotnického spolku apod. Podle výkladového stanoviska Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti³ může v rámci hlavní činnosti spolek vyvíjet i výdělečnou činnost za předpokladu, že jsou kumulativně splněny dvě základní podmínky:

- a) výdělečná činnost je prostředkem dosahování statutárního účelu spolku, ke kterému byl založen,
- b) výdělečná činnost nedosahuje takové úrovně, aby ji bylo možné považovat za činnost „srovnatelnou s podnikáním“, tedy za soustavnou činnost provozovanou za účelem dosažení zisku.

NOZ nijak neomezuje rozsah podnikatelské a výdělečné činnosti. Omezením obsahu těchto aktivit je určení, že účel podnikání a výdělečné činnosti je v podpoře hlavní činnosti (spolkové činnosti) nebo v hospodárném využití spolkového majetku. Zisk spolku pak může být použit výhradně pro spolkovou činnost včetně správy spolku.

³ <http://obcanskyzakonik.justice.cz/vykladova-stanoviska/>

Otázka rozdělení činnosti hlavní a vedlejší, účelu vedlejší hospodářské činnosti a užití zisku dle úpravy v §217 je z hlediska spolků zásadní, neboť vyvíjení činnosti v rozporu s touto úpravou je důvodem ke zrušení spolku rozhodnutím soudu. Důležitá bude pro interpretaci obsahu hlavní a vedlejší činnosti bude soudní judikatura. Tu však lze předpokládat v horizontu delšího časového období.

Na rozdíl od úpravy občanských sdružení, která zanikala dobrovolným rozpuštěním nebo rozhodnutím ministerstva vnitra, NOZ upravuje zrušení spolku vedle možnosti dobrovolného zrušení rozhodnutím soudu. Na zrušení navazuje proces likvidace a spolek zaniká po ukončení likvidace výmazem ze spolkového rejstříku. Tomuto režimu se musejí podrobit i sdružení vzniklá před 1.1.2014, která se na místo přizpůsobování se režimu NOZ rozhodnout pro zrušení. Jakkoliv mohou být vůči ztížení způsobu zrušení a likvidace námitky, nelze je akceptovat. Právě jednoduchý a neprůhledný způsob ukončení existence občanských sdružení (zánik dobrovolných rozpuštěním) byl předmětem kritiky jak odborné, tak laické veřejnosti. NOZ tak napravuje jeden ze zásadních nedostatků předchozí právní úpravy.

NOZ upravuje postavení pobočných spolků jako subjektů, které odvozují svou právní osobnost od spolku hlavního. Hlavní spolek má právo ve svých stanovách stanovit rozsah práv a povinností pobočných spolků. Může takto např. omezit právo pobočných spolků nakládat s majetkem, rozhodovat o podnikání pobočného spolku apod. Rozsah tohoto omezení právní osobnosti pobočného spolku se zapisuje do spolkového rejstříku. Toto nepřipouštěla právní úprava občanských sdružení. Organizační jednotka občanského sdružení byla zcela autonomní právnickou osobou, jejíž subjektivitu nemohlo občanské sdružení právně platně omezit proti vůli sdružení.

NOZ stanoví v kogentním ustanovení §228 požadavek na vytvoření názvu pobočného spolku, který musí obsahovat příznačný prvek názvu hlavního spolku a vyjádřit, že se jedná o pobočný spolek. Označení může být různé: „místní organizace“, „základní organizace“, „pobočka“ atd. Bude to u řady pobočných spolků, které původně vznikly jako organizační jednotky občanských, znamenat změnu názvu ve dvouleté lhůtě podle §3042 NOZ.

Pobočný spolek je svou podstatou korporátní právnickou osobou. NOZ obsahuje v §234 vyvratitelnou právní domněnku, že vznikem členství v pobočném spolku vzniká i členství

v pobočném spolku. Jako pobočné spolky tedy nemohou fungovat subjekty, které nemají členy a jsou svou podstatou zařízeními obvykle k poskytování služeb, jimiž realizují účel spolku.

Pobočný spolek vzniká dnem zápisu do spolkového rejstříku a tento návrh podává spolek hlavní (§229). Spolek hlavní musí ve stanovách určit rozsah ručení za závazky svých pobočných spolků, tento rozsah může být 0-100% , s výjimkou období mezi založením pobočného spolku a jeho zápisem do spolkového rejstříku, kdy spolek hlavní ručí za závazky pobočného spolku společně a nerozdílně s pobočným spolkem.

Úpravu vnitřní organizace pobočného spolku obsahují zpravidla stanovy hlavního spolku. Není však právně vyloučeno, aby pobočný spolek měl vlastní stanovy. NOZ neupravuje zrušení pobočného spolku. Per analogiam se uplatní ustanovení o zrušení spolku. V §230 se pouze upravuje, že zrušením spolku hlavního se zrušují i všechny jeho pobočné spolky. Stejně jako u spolku hlavního se i u pobočného spolku provede likvidace. Hlavní spolek pak nezanikne dříve než zaniknou všechny pobočné spolky.

NOZ se musel vypořádat s přechodem organizačních jednotek občanských sdružení pod režim spolkové úpravy. V §3045 odst.2 stanoví, že „organizační jednotky sdružení způsobilé jednat svým jménem podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, se považují za pobočné spolky podle tohoto zákona. Statutární orgán hlavního spolku podá do tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona návrh na zápis pobočného spolku, jinak posledním dnem této lhůty právní osobnost pobočného spolku zaniká“. Toto ustanovení Ustanovení určující povinnost hlavního spolku podat návrh na zápis pobočného spolku do tří let pod sankcí zániku pobočného spolku bylo dle zásady *lex posterior derogat priori* zrušeno §§ 125 odst.3 zákona č.304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, který stanoví, že převzetím údajů evidence občanských sdružení vedené Ministerstvem vnitra rejstříkovým soudem je povinnost podle §3045 odst.2. K rejstříkové úpravě – podrobně viz dále)

Nadace

Právního postavení nadací se NOZ dotýká ve výrazně menším rozsahu než je tomu u spolků, přináší však četné koncepční a obsahové změny, dochází ke změně terminologie. Nadace zůstává svou podstatou účelovým sdružením majetku.

Z obecných ustanovení o právnických osobách zároveň plyne, že nadaci lze založit ve veřejném nebo soukromém zájmu (viz § 144 odst. 1). Stanoví se možnost vedle nadací založených k veřejně prospěšnému účelu zakládat nadace i k dobročinným účelům. Dále se rozšiřuje okruh nadačních účelů určením, že se jedná o trvalou službu společensky nebo hospodářsky užitečnému účelu. Toto vymezení poměrně široké, poskytuje zakladatelům dostatečný prostor. Základním rozlišovacím kritériem mezi účelem veřejně prospěšným a účelem dobročinným je u dobročinných nadací vymezení určitého okruhu osob určených jednotlivě, skupinově nebo druhově popř. i jinak. Otázkou zůstává, jak se s touto úpravou vyrovnají rejstříkové soudy při posuzování legitimacy navrhovaného účelu.

Nelze založit nadaci k přímé podpoře zakladatele nadace. NOZ stanoví zákaz poskytování nadačních příspěvků zakladateli nadace (§353 odst.2). To platí i pro případ poskytnutí nadačního příspěvku osobě zakladateli blízké, ledaže nadace byla zřízena k podpoře osob zakladateli blízkých. Výjimku z tohoto zákazu NOZ stanoví pro zakladatele- fyzické osoby z důvodů zvláštního zřetele hodných, vyvolaných u zakladatele změnou okolností. Porušení tohoto zákazu je zákonným důvodem ke zrušení nadace (§377). Pro nadace, které podporovaly před 1.1.2014 nadačními příspěvky své zakladatele, tato úprava znamená zásadní změnu v jejich činnosti.

Vymezení osoby blízké řeší § 22 odst.2 NOZ. Z tohoto ustanovení plyne, že člen statutárního orgánu právnické osoby nebo ten, kdo právnickou osobu podstatně ovlivňuje jako její člen nebo na základě dohody či jiné skutečnosti, není vůči právnické osobě v postavení osoby blízké. (viz Švestka, Dvořák, Fiala a kol. Občanský zákoník, Komentář, Svazek I, Wolters Kluwer 2014 str.125). Ustanovení § 353 se aplikuje v přímé vazbě k zakladateli - právnické osobě. Nebude se však aplikovat na jednání mezi právnickou osobou a členem jejího statutárního orgánu nebo tím, kdo právnickou osobu podstatně ovlivňuje jako její člen nebo na základě dohody či jiné skutečnosti. Ustanovení §22 odst.2 takovou aplikaci připouští pouze v zájmu ochrany zájmů třetích osob zejména věřitelů, což není případ poskytování nadačních příspěvků.

Rozlišování mezi dobročinným účelem a veřejně prospěšným účelem má význam při posuzování veřejné prospěšnosti (§ 146 a násl.), při změně účelu nadace (§ 324), zveřejňování výročních zpráv (§ 360), nakládání s likvidačním zůstatkem (§ 378 odst. 2).

Dopad bude i do jiných úprav např. daňové. Předpokládá se existence i nadací s tzv. smíšeným účelem, které budou moci, v souladu s projevem vůle v nadační listině, sloužit oběma účelům.

NOZ výrazně posiluje roli zakladatele, který může zasahovat do života nadace realizací svého práva měnit zakládací listinu v rozsahu, který si v zakládací listině vymezil. NOZ tak zrušil zásadu neměnitelnosti nadační listiny. Ta je dána pouze z vůle zakladatele, který ji stanoví v nadační listině. S ohledem na předpokládanou dlouhodobost existence nadace se samostatně upravuje možnost změny účelu nadace. Ve vymezených případech je ve věci změny účelu nadace dána rozhodovací pravomoc soudu. Možnost změny účelu není neomezená, stanoví se zákaz změny účelu veřejně prospěšného na dobročinný. Tato úprava odstraňuje nedostatky aplikační praxe vztahující se k zákonu č.227/1997 Sb.

Pro postavení zakladatelů se stanoví zásada jediného zakladatele, je-li na straně zakladatelů více osob jednájí jednomyslně. Neodůvodněně odmítnutý souhlas některého ze zakladatelů může být nahrazen rozhodnutím soudu. Toto ustanovení může vést ke komplikacím v případech, kdy např. zakladatelé rozhodují o jmenování členů orgánu nadace, vyjadřují se ve věcech činnosti nadace. Zde odmítnutím souhlasu některého ze zakladatelů může docházet k negativním důsledkům. Bude ke zvážení po vyhodnocení aplikační praxe, zda v tomto případě neusilovat o změnu na např. většinový systém.

Ve vztahu k majetku nadace se mění terminologie – ruší se pojem „nadační jmění“ a upravuje se „nadační jistina“ jako soubor předmětů a vkladů do nadace a „nadační kapitál“ jako peněžní vyjádření nadační jistiny. Výrazně se liberalizuje úprava nakládání s nadační jistinou (dříve „nadační jmění“). Předchozí úprava byla nadbytečně podrobná. NOZ pro nakládání s nadační jistinou odkazuje na úpravu správy cizího majetku. Z ní vyplývá, že nadační jistina musí být zásadně zachována s možnými výjimkami, že nesmí být měněno její účelové určení a že - tvoří-li ji peníze - může být investována způsobem obecně považovaným za rozumný. Navržené ustanovení nijak nebrání tomu, aby nadační listina či statut jednotlivých nadací stanovily podmínky přísněji, vyžaduje-li to zájem zakladatele nebo jiná konkrétní potřeba⁴. Samostatně se upravuje zvýšení a snížení nadačního kapitálu. Snížení nadačního kapitálu může zakladatel nadační listinou vyloučit. O zvýšení nebo o snížení nadačního kapitálu

⁴ viz Konsolidovaná důvodová zpráva k NOZ k §328

rozhoduje správní rada nikoliv však sama, ale po předchozím souhlasu dozorčí rady. Vzhledem ke krátké době účinnosti NOZ není možné činit konkrétní závěry k aplikaci těchto ustanovení.

NOZ umožňuje nadacím být subjekty, které realizují k naplnění svého účelu vlastní činnost, včetně poskytování služeb s tím, že taková činnost není vykonávána za účelem zisku. Zásadu, že výdělečný účel je povaze nadací cizí je třeba zachovat. Na rozdíl od předchozí právní úpravy se nadacím umožňuje podnikání včetně převzetí vedení obchodní společnosti s výjimkou případů, kdy by se nadace stala neomezeně ručícím společníkem. Podnikání nesmí být hlavní činností nadace a výnos z podnikání může být použit jen k podpoře jejího účelu. Podnikání může zakladatel vyloučit v nadační listině. Tato úprava umožní nadacím vytvářet vlastní finanční zdroje a nebýt odkázány jako na primární zdroj pouze na výnosy svého majetku.

NOZ upravuje zcela nově možnost změny nadace na nadační fond. Tato změna je přípustěna pouze, pokud ji nadační listina výslovně připustí. Tato změna je mimořádným nouzovým řešením v případě nepřekonatelných majetkových problémů nadace, pokud její nadační jistina klesne na hodnotu pod 500.000 Kč. Přes deklarovanou výjimečnost použití tohoto postupu sobě tato úprava nese nebezpečí zneužití, a to zejména ve spojení s úpravou možnosti snížení nadačního kapitálu, pokud to vyžaduje zájem na hospodárnějším naplňování účelu nadace. Otázkou zůstává, zda by nebylo vhodnější v případě poklesu nadační jistiny pod 500.000 Kč nadaci buď sloučit s jinou nadací nebo nadaci zrušit a zlikvidovat.

V právní úpravě zrušení nadace dochází ke zjednodušení likvidačního procesu úpravou naložení s likvidačním zůstatkem. Primárně se s ním zachází podle úpravy v nadační listině, pokud nadační listina v této věci mlčí, nabídne se likvidační zůstatek nadaci s obdobným účelem. Další v pořadí jsou obec a nelze-li obec, musí likvidační zůstatek přijmout stát. Je-li pro to vážný důvod, může správní rada rozhodnout o převedení likvidačního zůstatku přednostně obci, kraji nebo státu.

Struktura a úprava vychází z dosavadní úpravy, která se jen v některých směrech upřesňuje. Lze upozornit na změnu v úpravě dozorčí rady, kdy se stanoví jako základní způsob ustanovení dozorčí rady tak, že dozorčí rada volí a odvolává své členy sama. Tím se stává nezávislou na správní radě. Zakladatel může v zakládací listině odlišný režim.

Specifikem, které NOZ přináší je možnost zřizování přidružených fondů u nadací jako majetku svěřeného do správy nadace s vymezeným účelem. Přidružený fond je svou podstatou nesamostatnou nadací. Svěření majetku do správy nadace bylo možné i před 1.1.2014 pouze na smluvním základě. NOZ tomuto poskytl právní rámec. Přidružené fondy umožní osobám mající zájem na podpoře konkrétního účelu tuto podporu realizovat bez nutnosti zakládat právnickou osobu. Benefitem při tomto řešení je možnost využít zkušenosti nadací se správou majetku a poskytováním nadačních příspěvků.

Nadační fondy

Zásadní změnou oproti zákonu č.227/1997 Sb. oddělení právních úprav nadací a fondů do dvou samostatných pododdílů NOZ. I když NOZ neobsahuje definici nadačního fondu, je třeba ho jako typ fundace chápat jako účelové sdružení majetku, který zakladatel vyčlenil k naplňování určitého účelu.

Právní rámec úprava nadačních fondů v NOZ se vyznačuje vysokým stupněm liberalizace – nadační fondy jsou nejméně regulovanou právnickou osobou občanského práva. Nadační fondy mohou být zakládány k jakýmkoli společensky či hospodářsky užitečným účelům, na dobu určitou či natrvalo, nejsou povinny vytvářet nadační jistinu, jejich majetek může být i zcela spotřebován.

Úprava nadačních fondů je velmi stručná. Upravuje pouze základní statusové otázky a dílčí specifika této právní formy. Tím se výrazně liší od právní úpravy nadací, která je poměrně podrobná. To nebrání zakladateli, aby svou vůli v nadační listině vyjádřil podrobnou úpravou. Nemůže tak učinit neomezeně. Je limitován jednak právní úpravou nadačního fondu v §394-401, obecnou úpravou fundací § 303 -305 a obecnými ustanoveními NOZ vztahujícími se na všechny právnické osoby (§ 118 a násl.). Orgány nadačních fondu jsou ve své činnosti limitovány povinnostmi jednat s péčí řádného hospodáře (§159 odst.1).

Právní spory jsou vedeny ve věci subsidiarity užití právní úpravy nadací i na úpravu nadačních fondů. Pokud by se právní úprava nadací měla vztahovat i na nadační fondy, mělo by to být v NOZ explicitně uvedeno stejně jako je tomu u ústavů. Aplikační soudní praxe se zatím přiklání spíše k výkladu, že subsidiarita není při stávající úpravě dána.

Ústavy

Ústav je právnická osoba nově vytvořená NOZ. Ústav je ustavován za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky. Je tvořen prvkem věcným a prvkem osobním. Na rozdíl od korporace ústav nedisponuje členy, ale pouze těmi, kdo ústav užívají (destinatáři); ústavu chybí členská základna a demokratická organizační struktura korporálního typu. Výsledky činnosti ústavu musejí být poskytovány nediskriminačně za podmínek, které ústav předem stanoví. Ústav je oprávněn si stanovit charakteristické rysy skupin osob, kterým budou výsledky činnosti zpřístupněny. Omezení možnosti zpřístupnění může být dáno nejen specifikou realizované činnosti, ale i kapacitními možnostmi ústavu. Podmínky musejí být stanoveny před zahájením činnosti u služeb. Vedle své hlavní činnosti, kterou je naplňování účelu, k němuž je ústav založen, může ústav provozovat i činnost vedlejší. Touto činností může být provozování obchodního závodu (§502 NOZ) nebo jiná výdělečná činnost. Realizace vedlejší činnosti včetně podnikání je limitována tím, že jí nesmí docházet k omezování kvalitativních ani kvantitativních aspektů poskytování služeb, které jsou hlavní činností ústavu.

Pro právní úpravu ústavů se subsidiárně použijí ustanovení o nadaci s výjimkou ustanovení o nadační jistině a nadačním kapitálu. Diskutovanou otázkou v souvislosti se subsidiaritou nadační úpravy je, zda ústav může k realizaci svého účelu i poskytovat nadační příspěvky. Vlastní podstatou ústavu jako právnické osoby je provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky. To nevylučuje možnost, že ústav bude poskytovat příspěvky třetím osobám. Nebude se však zpravidla jednat o hlavní činnost ústavu.

Jako příklad sporných výkladů lze uvést výklad toho, zda musí mít ústav v případě, že nezřídí dozorčí orgán, jako kontrolní orgán revizora. K výkladu k §305 se vyskytují i názory odmítající jako povinnost zřídit funkci revizora, není-li zřízena dozorčí rada.

Další spornou věcí je, zda zakládací listina ústavu musí mít formu veřejné listiny. Soudy akceptují založení ústavu bez notářského zápisu. Založení ústavu je upraveno samostatně v §305, což subsidiaritu užití nadační úpravy vylučuje. Pro zvýšení právní jistoty by bylo vhodné tuto věc upravit jednoznačně.

Na úpravu ústavů se bude dále vztahovat úprava změny sídla (§316), změny nadační listiny tj. zakladatelského právního jednání ústavu (§317n.), změna účelu (§321), vkladu (§327-324 s výjimkou §330 odst.1), správní rady (§369, §366, §367), dozorčí rady a revizora (§368-375), zrušení (§376, §377 odst.1 písm.a)-c), odst.2, §378-381), přeměny (§382-390 s výjimkou ustanovení §383 odst.1 písm.c) a §383 odst.2).

Vzhledem ke krátké době existence ústavů v českém právním řádu nelze provést hodnocení aplikační praxe.

IV. Aktuální situace v oblasti zákona o veřejných rejstřících a zákona o statusu veřejné prospěšnosti a jejich očekávané dopady do prostředí neziskového sektoru

Zásadní změnou, která se dotýká všech NNO je s účinností od 1.1.2014 stanovení soudních poplatků za zápis NNO do veřejných rejstřníků. V současné době je v legislativním procesu návrh novely zákona o soudních poplatcích, kterým bude opět pro NNO řízení před rejstříkovým soudem osvobozeno od soudních poplatků.

Zákon č.304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob upravuje rejstříkové řízení týkající se všech i NNO. Od 1.1.2014 jsou všechny NNO zapisovány do veřejných rejstřníků vedených rejstříkovými soudy. O zásadní změnu se jedná u občanských sdružení (nyní spolků), u nichž došlo od 1.1.2014 ke změně registračního místa z ministerstva vnitra na místně příslušné rejstříkové soudy a u zájmových sdružení právnických osob, u nichž došlo ke změně registračního místa z krajského úřadu na místně příslušné rejstříkové soudy. U nadací a nadačních fondů a obecně prospěšných společností došlo zákonem č.304/2013 Sb. k úpravě zapisovaných údajů a ke změně rozsahu listin zakládaných do sbírky listin rejstříkového soudu. K jiné podstatné změně u těchto subjektů nedošlo. Ústav je nová právní forma, není proto s čím srovnávat.

Spolky jsou zapisovány do spolkového rejstříku vedeného rejstříkovým soudem dle svého sídla. Pobočně spolky jsou registrovány ve spolkovém rejstříku u soudu, u něhož je registrován spolek hlavní. Ministerstvo vnitra, které registrovalo občanská sdružení do 31.12.2013 předalo v souladu s §125 zákona č.304/2013 Sb. rejstříkovým soudům v elektronické podobě údaje o občanských sdruženích a jejich organizačních jednotkách s právní subjektivitou, a to název, číslo registrace, IČ, den vzniku, právní formě. Rejstříkové

soudu zapsaly na základě předaných údajů jak sdružení, tak jejich organizační jednotky s právní subjektivitou do spolkového rejstříku přímo tj. bez návrhu.

Tyto provedené zápisy však vykazují řadu chyb - ke spolku jsou jako jeho pobočné spolky do rejstříku zapsány subjekty ke spolku nenáležící. Některé pobočné spolky v rejstříku vůbec zapsány nejsou. Úpravu by měl provést rejstříkový soud na návrh dodaný spolkem, odstraňování uvedených nedostatků je nepružné. Ministerstvo spravedlnosti pravděpodobně podcenilo skutečnost, že do spolkového rejstříku budou převedeny desítky tisíc spolků.

Návrhy k rejstříkovému soudu musejí NNO podávat na tzv. inteligentních formulářích dostupných pouze na webové stránce ministerstva spravedlnosti. Formuláře je nutné vyplňovat online. Aplikace nebyla před spuštěním zcela evidentně řádně odzkoušena, systém je často přetížen a vyplňování formulářů se tak stává časově náročným. Navíc u těch spolků, které mají desítky až stovky pobočných spolků není možné zpracovat formulář, neboť ten se neotevře. Takový spolek stojí před problémem – nemá z technických důvodů přístup k inteligentnímu formuláři a podle §86 zákona č.304/2013 Sb. má soud návrh na změnu zápisu odmítnout, není-li podán předepsaným způsobem tj. na formuláři.

Další aplikační problém se týká pobočných spolků. Návrh na ve věcech pobočných spolků podává podle §26 zákona č.304/2013Sb. hlavní spolek, a to jak při prvozápisem, tak při změnách zápisu již v rejstříku zapsaných spolků. U těch spolků, které mají desítky nebo stovky pobočných spolků bude pro spolek hlavní zátěží povinnost podávat návrhy na změny zapisovaných skutečností – změny ve skladbě orgánů, změna sídla atd. Účelné by bylo, aby aktivně legitimován k podání návrhu na změnu zápisu byl i pobočný spolek sám.

U nadací není podle §34 zákona č.304/2013 Sb. od 1.1.2014 skutečností zapisovanou do nadačního rejstříku nadační jistina. Do nadačního rejstříku se zapisuje pouze nadační kapitál. Skladbu nadační jistiny sleduje nadace ve svých záznamech. Je-li něco vkládáno do nadační jistiny, stává se její součástí rozhodnutím správní rady. V nadačním rejstříku zůstává u stávajících nadací zapsán „výčet majetku“. Tento výčet majetku v mnoha případech nic neprokazuje, neboť je v nadačním rejstříku zapsán pouhý název smlouvy, na jejímž základě jsou spravovány cenné papíry patřící do nadační jistiny.

Podle §122 zákona č.304/2013 Sb. měly všechny NNO zapsané ve veřejných rejstřících s výjimkou osob zapsaných ve spolkových rejstřících přizpůsobit zapsaný stav požadavkům rejstříkového zákona v termínu do 30.6.2014. U obecně prospěšných společností to znamená doplnění zápisu o údaj o počtu členů dozorčí rady, u nadací doplnění údaje o počtu členů správní rady a dozorčí rady a popř. výmaz výčtu majetku, u nadačních fondů doplnění údaje o počtu členů správní rady a dozorčí rady. U spolků je lhůta pro přizpůsobení zápisu požadavkům rejstříkového zákona 3 roky tj. do 1.1.2017. Většina NNO tuto povinnost nesplnila i s ohledem na povinnost hradit soudní poplatky. Při nesplnění této povinnosti ve stanoveném termínu, je nutné ji splnit v dodatečně poskytnutém termín ve výzvě rejstříkového soudu. Nepředpokládá se, že přetížené rejstříkové soudy budou u shora uvedených případů doplnění NNO vyzývat.

Ke změně dochází i ve vedení sbírky listin. I pro NNO se rozšiřuje povinnost zakládání dokumentů do sbírky listin. Zakládají se zakládací listiny a statuty (stanovy u spolků) a jejich změny, výroční zprávy, účetní závěrky, nejsou-li součástí výroční zprávy a povinnost jejich zveřejnění stanoví zákony týkající se účetnictví, rozhodnutí o volbě či jmenování statutárních orgánů, rozhodnutí o odvolání či jiném skončení výkonu funkce ve statutárním orgánu, smlouvy o fúzích a rozhodnutí o změnách právní formy, u nadací rozhodnutí o zvýšení nebo snížení nadačního kapitálu, smlouva o vložení daru do nadačního kapitálu, je-li omezena dispozice nadace s tímto darem.

Všechny materiály se zakládají v digitalizované podobě. Je nutné je založit bez zbytečného odkladu po té, kdy nastala skutečnost v nich obsažená.

V. Nedostatky, nekomfort v oblasti legislativy pro NNO, či naopak příliš liberální legislativní úpravy v oblasti NNO a návrhy na legislativní opatření (novely, nové zákony), nebo na opatření státní politiky v oblasti prosazování účinné legislativy.

K řešení je úprava subsidiarity právní úpravy nadací i na nadační fondy, s výjimkou nadačního kapitálu a nadační jistiny.

Obecně je zásadním problémem týkajícím se NNO v rozhodování rejstříkových soudů nejednotnost rozhodování jednotlivých vyšších soudních úředníků. Rozhodování rejstříkových soudů je nepředvídatelné i v případě totožných návrhů. Tento nedostatek se výrazně projevuje zejména v rejstříkovém řízení u pobočných spolků, kdy v případě podání několika totožných návrhů (odlišnost pouze v konkrétních údajích – jména, názvy, adresy) hlavním spolkem k témuž soudu, rozhodnou jednotliví vyšší soudní úředníci, kterým je návrh přidělen, odlišně.

Ke zjednodušení by mělo dojít i v rejstříkovém řízení u pobočných spolků, aby nebyly hlavní spolky neúměrně zatěžovány povinnostmi v rejstříkovém řízení (viz shora).

Zpracovala:

JUDr. Lenka Deverová, advokátka

Praha – říjen 2014