

# STANOVISKO

Českomoravské konfederace odborových svazů k návrhu zákona o podmínkách pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku podle občanského zákoníku (zákon o statusu veřejné prospěšnosti)

## 1. Obecně k návrhu

**1. ČMKOS upozorňuje na skutečnost, že při tripartitních jednáních, která proběhla v otázce právního postavení a evidence odborových organizací a organizací zaměstnavatelů mezi představiteli ČMKOS, SP ČR, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí a panem předsedou vlády bylo dosaženo shody, že s ohledem na závazky České republiky vyplývající z řady ratifikovaných mezinárodních smluv a paktů, zejména z ratifikované úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva se organizovat, 1948, je nepřípustné ve vztahu k odborovým organizacím a organizacím zaměstnavatelů aplikovat soudní řízení, v jehož rámci by došlo k přezkoumávání charakteru činnosti odborových organizací, popřípadě odborových organizací.**

Přesto Ministerstvo spravedlnosti v rozporu se závěry dosaženými na výše uvedené úrovni, které byly potvrzeny opakovaně i při jednání Rady hospodářské a sociální dohody, v navrhovaném návrhu zákona o podmínkách pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku podle občanského zákoníku (zákon o statusu veřejné prospěšnosti) v rozporu se závazky České republiky vyplývajícími z již zmíněné ratifikované úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva se organizovat, 1948, počítá s občanským soudním řízením ve věcech zápisu statusu veřejné prospěšnosti odborových organizací a organizací zaměstnavatelů.

ČMKOS dále připomíná, že v rámci připomínkového řízení ČMKOS k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti vypracovaného Ministerstvem spravedlnosti v rámci rekodifikace soukromého práva v loňském roce věcně obdobnou právní úpravu zásadně odmítla z řady důvodů, zejména proto, že jde zcela o zbytečnou proceduru směřující ve svých důsledcích k potlačení neziskového sektoru, ve vztahu k odborům navíc k nepřípustnému zásahu do koaliční svobody (sdružovací právo) garantované mnoha mezinárodními smlouvami, které ratifikovala Česká republika, zejména úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 87. Přijetí navrhované úpravy by vedlo k přímému ohrožení demokracie v České republice, které by umožnilo prakticky nekontrolovatelné vyřizování si účtů ze strany státu či konkurence s nepohodlnými neziskovými právníky osobami.

Stejně připomínky zazněly při projednávání návrhu uvedené zákonné úpravy v Senátu, který nakonec obdobný návrh zákona zamítl. ČMKOS v této souvislosti odkazuje na klíčové pasáže ze stenozáznamu, o nichž je přesvědčena, že jsou relevantní i pro posouzení účelnosti a funkčnosti předloženého návrhu zákona:

**Senátorka Eliška Wagnerová:** „Jako zpravodaj bych snad ještě dodala, že tento zákon, resp. jeho obsah, se dojednával 11 let. Jedenáct let se vědělo, že má být přijat. Jedenáct let se nemohli shodnout zúčastnění na tom, jaký model bude vybrán pro danou materii. Dodávám, že byl vybrán patrně nejnákladnější model, tj. že o veřejné prospěšnosti rozhodují soudy. Ba dokonce mají stanovenou onu 15 denní lhůtu na to, aby rozhodly o veřejné prospěšnosti od chvíle, kdy jim budou doručeny všechny potřebné podklady atd. a musí rozhodovat. Přičemž podotýkám, že obsahem tohoto návrhu zákona je také demonstrativní výčet těch veřejně prospěšných účelů. Jinými slovy, mohou být samozřejmě ty účely ještě uznány jako veřejně prospěšné i jiné, ale soudy budou muset skutečně kus od kusu posuzovat, zda tedy zde veřejná prospěšnost je dána nebo dána není.“

*Jenom ještě k nákladnosti toho procesu dodávám, že je typické, že pro tento zákon nebylo uděláno hodnocení RIA, o ekonomické náročnosti atd. celého procesu. Dodávám ještě tolik, že neziskových organizací dnes – na ústavně-právním výboru jsem uváděla - je asi 60 tisíc. Včera jsem se dozvěděla, a to z neziskového sektoru, že je jich kolem sta tisíc.*

*...Navíc jako neférové vidím, že vůbec není promyšlena vazba tohoto tisku, tedy návrhu o statusu veřejné prospěšnosti a tisku 176 – daňových zákonů.*

*Slyšeli jste, že jsem se ministra výslovně ptala, chtěla jsem výslovnou odpověď na to, zda možnost daňových odpisů přes dar, když soukromá osoba dá určité právnické osobě dar, tak ta mu vystaví potvrzení, zda to budou moci vystavovat toliko právnické osoby, které budou mít status veřejné prospěšnosti; nebo zdali to bude jako dosud, jak se traduje a říká, mezi neziskovými organizacemi.*

*Ministr sice neodpověděl přímo, ač jsem ho požádala o velmi konkrétní odpověď. Ale vlastně nepřímou tím, že řekl, že se to musí napravit. Nevím, co měl na mysli tím "napravením"... Jinými slovy, jsem přesvědčena, že když já čtu zákon, tak **daňové možnosti úlev atd. pro dáorce – že budou mít jenom ty právnické osoby, které budou mít status veřejné prospěšnosti.** Kolik to bude takových právnických osob?*

*Pan senátor Dienstbier má samozřejmě pravdu, když říká, že se soudy zblázní. Protože jestliže všechny neziskovky budou chtít mít ten status, protože si uvědomí, že jinak končí s dary anebo budou uvádět lidi do omylu tím, že jim budou vydávat potvrzení, a ti plátcí daní se potom budou divit, když jim to finanční úřad potom neuzná. To je chaos, právní nejistota. Stav, který je naprosto nefér! Přece do takového stavu, kdy je to nefér ve vztahu opravdu ke každému, včetně občanů, k těm především; kdy je to nefér k občanské společnosti jako k jakési samostatné entitě, která je vlastně tímto rozleptávána, protože ono je sice pravda, že nemá zákon tak úplně přímou vazbu na občanský zákoník. Pokud toto nebude přijato, tak občanský zákoník se nezhroutí. Ale **hroutí se občanská společnost, která nebude moci dále provozovat spolky.** Protože ne všichni jsou mezi nimi podvodníci. **Je tam řada opravdu velmi prospěšných spolků a různých sdružení.** A ty budou prostě žít, protože nebudou mít z čeho žít.*

*Podle čeho budou brát dary, na které jsou vlastně orientovány? Jak jim bude moci dávat, nevím, třeba městská samospráva nějaké příspěvky na jejich činnost? Protože i to ony dostávají. To už všechno tedy nebude. Tak jak tady budou? **Rozrušíme úplně občanskou společnost?** Vždyť to přece není možné!“*

**2. V případě, že Ministerstvo spravedlnosti jako předkladatel tohoto zbytečného a pro fungování občanské společnosti a demokracie v České republice nebezpečného zákona bez ohledu na připomínky ČMKOS a výhrady, které zazněly při projednávání předchozí verze navrhovaného zákona v Senátu, bude pokračovat v legislativním procesu, ČMKOS požaduje, aby návrh zákona o podmínkách pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku podle občanského zákoníku (zákon o statusu veřejné prospěšnosti) plně respektoval shora uvedené skutečnosti a dohody dosažené v rámci tripartitních jednání.**

**Současně ČMKOS požaduje, aby Ministerstvo spravedlnosti o způsobu, jakým bude zabezpečeno naplnění těchto dohod v návrhu zákona o podmínkách pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku podle občanského zákoníku (zákon o statusu veřejné prospěšnosti) podrobně informovalo na nejbližších jednáních předsednictva a následně i plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody.**

*Návrh zákona o podmínkách pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku podle občanského zákoníku (zákon o statusu veřejné prospěšnosti) si klade za cíl „Nastavení neziskového sektoru v souladu s principy zakotvených novým občanským zákoníkem“ a „provedení ustanovení § 147 občanského zákoníku“.*

**Z RIA je zjevné, že kromě toho, že status veřejné prospěšnosti je zapsán v uvedeném ustanovení občanského zákoníku, nikdo ho prakticky v navrhované podobě nepotřebuje a nic užitečného pro praxi nepřináší.** Sama RIA uvádí, že o implementaci EU práva nejde, a jediný viditelný „benefit“ plynoucí z existence navrhované právní úpravy o statusu veřejné prospěšnosti, tj. příznivější daňový režim oproti ostatním právnickým osobám, které status veřejné prospěšnosti nezískají, již zajišťuje příslušným právnickým osobám prostřednictvím „veřejně prospěšného poplatníka zákon o dani z příjmů“.

Pokud RIA hovoří o tom, že jsou možné i další „benefity“ plynoucí z přiznání statusu veřejné prospěšnosti neziskové právnické osobě, neuvádí jaké a **je zjevné, že ani autoři nového občanského zákoníku, ani autoři RIA nevědí ani o jaké další benefity by mohlo vůbec jít.** V praxi totiž kromě jednoduché registrace (u odborů evidence) a rozumného daňového režimu tyto organizace od státu nic nepotřebují a demokratický stát je v zájmu fungování neziskového sektoru neomezuje zcela zbytečnými administrativními procedurami, jaké má na mysli RIA. Uvažovat v této souvislosti např. o posuzování veřejné prospěšnosti jakoukoliv nestátní institucí, jak je rovněž alternativně navrhováno, už je zcela mimo realitu, nic pozitivního by to nepřineslo, pouze další soudní spory.

Navrhovaná úprava je veřejnoprávního charakteru a stanoví povinnosti právnických osob se statusem veřejné prospěšnosti. **V souladu s mezinárodními úmluvami odborovým organizacím a organizacím zaměstnavatelů nelze takové povinnosti ukládat.**

Ani **soudní řízení**, jak ukazuje zcela aktuální zkušenost sociálních partnerů se svévolným postupem Městského soudu v Praze, popř. některých dalších rejstříkových soudů ve věcech týkajících se zápisů vzniku, změn a zániku odborových organizací a organizací zaměstnavatelů do veřejného rejstříku, **negarantuje dodržování mezinárodních úmluv, férový přístup a nestranné uvažování, které by k realizaci posuzování veřejné prospěšnosti bylo nezbytné.**

**RIA by proto měla být doplněna o jedinou smysluplnou variantu, která by měla spočívat v novelizaci § 147 občanského zákoníku tak, aby jakoukoliv proceduru vedoucí k uznání statusu veřejné prospěšnosti i samotnou ideu tohoto statusu zrušil. V praxi pak bude možné i nadále postupovat tak, jak to činí zákon o dani z příjmů.**

Jak již bylo uvedeno, původní návrh zákona předložený do připomínkového řízení v roce 2013 ČMKOS odmítla jako celek a důvody pro takové odmítnutí přetrvávají i ve vztahu k přepracovanému návrhu zákona.

I přepracovaný návrh zákona spojuje v zásadě nespojitelné, **odborové organizace a organizace zaměstnavatelů vyvíjejí nepochybně veřejně prospěšnou činnost, ale nelze je srovnávat s obecně prospěšnými společnostmi a touto cestou zasahovat do jejich vnitřní struktury a oprávnění s nezastřeným poukazem na to, že přece o tento status žádat nemusejí.**

**V nově navržené právní úpravě (stejně jako v původní) nevidíme nic jiného než snahu, jak zbavit odborové organizace a organizace zaměstnavatelů zbývajících daňových výhod, které ještě mají.**

Status veřejné prospěšnosti za podmínek stanovených tímto zákonem má být podle důvodové zprávy znakem prestiže právnické osoby, to ale pro odborové organizace a organizace zaměstnavatelů rozhodně neplatí. Jejich prestiž spočívá v něčem jiném, především v ochraně hospodářských a sociálních práv zaměstnanců a zaměstnavatelů v sociálním dialogu, kolektivním vyjednávání na principech sociálního partnerství i v rámci tripartitních jednání s vládou a dalšími státními orgány v rozsahu vymezeném zákonem (zejm. § 320 zákoníku práce).

**Z připomínek ČMKOS k původnímu návrhu zákona bylo, a to jen částečně vyhověno tomu, že do demonstrativního výčtu, co se rozumí veřejně prospěšnou činností, byla zahrnuta ochrana zájmů zaměstnanců a zaměstnavatelů a zrušením ustanovení, které ukládalo, aby veřejně prospěšná činnost byla poskytována za stejných podmínek pro**

všechny předem neurčené příjemce z řad veřejnosti, a tím to také skončilo. Tedy další zásadní připomínky nebyly vůbec vzaty na zřetel.

Celý zákon i nadále nepočítá s tím, že odbory, organizace zaměstnavatelů, ale i spolky jsou financovány zejména z příspěvků svých členů a nikoliv z veřejných prostředků.

Jednou z připomínek k původnímu návrhu zákona byla také administrativní náročnost a nárůst nákladů. **Administrativní náročnost se v novém zákoně oproti původnímu nijak nesnížila a náklady, které to celé bude mít, také ne.**

V případě přijetí tohoto zákona **by navíc vznikl problém se zamýšlenou změnou orgánu provádějícího zápis odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, tj. soud by řešil status veřejné prospěšnosti, ale zápis by prováděl jiný státní orgán, s čímž návrh samozřejmě nepočítá.**

Pokud by měl být zákon o statusu veřejné prospěšnosti přijat, tak **v § 3025 nebo v § 147 občanského zákoníku by mělo být uvedeno, že odborové organizace a organizace zaměstnavatelů jsou veřejně prospěšné právnické osoby.**

Dosavadní znění § 147 občanského zákoníku by se mělo označit jako odstavec 1 a v odstavci 2 by se mělo uvést, že odborové organizace a organizace zaměstnavatelů jsou veřejně prospěšné právnické osoby a že se **na odborové organizace a organizace zaměstnavatelů nevztahuje v § 147 část věty za čárkou, § 148 a § 149 občanského zákoníku.**

V odstavci 3 by se mělo uvést, že **odborové organizace a organizace zaměstnavatelů vznikají dnem následujícím po dni, v němž bylo doručeno evidujícímu státnímu orgánu oznámení o založení této právnické osoby.**

V odstavci 4 by se mělo uvést, že **evidující státní orgán provede zápis do 5 pracovních dnů a že zápisy vzniku, změn a zániku odborových organizací a organizací zaměstnavatelů jsou osvobozeny od soudních poplatků** (odkazujeme na sněmovní tisk č. 143 - návrh zákona, kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, přikázaný do II. čtení v gesci Ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR).

V této souvislosti ČMKOS připomíná, že Ministerstvo spravedlnosti samo navrhuje v rámci řešení nepřijatelných důsledků nezákonného postupu rejstříkových soudů, aby evidenci odborových organizací a organizací zaměstnavatelů nevedly nadále soudy, ale Ministerstvo práce a sociálních věcí. Navrhovaný zákon by měl uvedenou skutečnost reflektovat.

**3. S ohledem na závažný nedostatek právních znalostí týkajících se charakteru a činnosti odborových organizací a organizací zaměstnavatelů na straně předkladatele, považuje ČMKOS ve svém stanovisku za důležité připomenout, že odborové organizace ve významném rozsahu vyvíjejí veřejně prospěšnou činnost nejen v zájmu svých členů, nýbrž v zájmu všech zaměstnanců** (tj. i odborově neorganizovaných), jako je tomu např. jejich působení v rámci kolektivního vyjednávání či v rámci kontrolní činnosti v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, **popř. vykonávají činnosti uvedené v § 320 až 323 zákoníku práce v zájmu všech obyvatel České republiky** (projednávají návrhy zákonů a ostatních právních předpisů, ale i nelegislativních opatření vlády a ostatních ústředních správních orgánů týkajících se zájmů všech pracujících, tj. včetně osob samostatně výdělečně činných, nezaměstnaných, důchodců, osob se zdravotním postižením, popř. jiných osob ocitajících se ve zvlášť zranitelném postavení, dbají o dodržování zákoníku práce, zákona o zaměstnanosti a předpisů o BOZP apod.).

**Veřejně prospěšnou činností naplňující vymezení pojmu veřejná prospěšnost v § 146 občanského zákoníku je nesporně i účast odborových organizací na tripartitních jednáních s vládou a zástupci zaměstnavatelů, jejich působení v tripartitně fungující Mezinárodní organizace práce a jejím kontrolním mechanismu, v rámci evropského legislativního procesu**

(prováděného Komisí a dalšími institucemi EU, popř. v rámci autonomního vyjednávání evropských sociálních partnerů o rámcových dohodách, které se stávají součástí *acquis communautaire* ad.) a **evropského sociálního dialogu**, kde rovněž hájí a zastupují zájmy zaměstnanců, popř. občanů v širokém spektru projednávaných otázek.

ČMKOS upozorňuje, že občanský zákoník si je (po ČMKOS vynuceném kompromisu) velmi dobře vědom specifického postavení odborových organizací (nejde o spolky), a proto na ně vztahuje právní úprava obsažená v § 3025 ustanovení o právnických osobách a spolku (obdobně též, pokud jde o organizace zaměstnavatelů) přiměřeně jen v tom rozsahu, v jakém to neodporuje jejich povaze zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů (tj. v obou případech nejen svých členů) podle mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a které upravují svobodu sdružování a ochranu práva svobodně se sdružovat (viz. zejména úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 a 98, ratifikované Českou republikou).

**O povaze odborových organizací v souladu s uvedenými mezinárodními ratifikovanými smlouvami nemůže rozhodovat soud**; skutečnost, zda se v daném případě jedná nebo nejedná o odborovou organizaci, vyplývá z naplnění podmínek obsažených v uvedených mezinárodních smlouvách, které jim zajišťují s ohledem na jejich specifickou úlohu v demokratickém systému plnou autonomii v jejich vnitřních záležitostech, kterou nemůže vnitřní zákonodárství členských zemí Mezinárodní organizace práce (tj. ani České republiky) omezit. ČMKOS zdůrazňuje, že nový občanský zákoník tyto skutečnosti plně respektuje, a proto je musí respektovat i jeden z důležitých souvisejících zákonů, který si klade implementaci nového soukromého práva za cíl.

**Všechny své připomínky uvedené v tomto stanovisku ČMKOS považuje za zásadní, přestože IT systém vládní legislativy e-klep stále neumožňuje tyto připomínky jako zásadní odeslat. ČMKOS proto požaduje, aby v souladu s § 320 zákoníku práce byla vláda o těchto zásadních připomínkách ČMKOS informována a aby byly provedeny již přislíbené nezbytné úpravy IT systému vládní legislativy e-klep.**

## **K jednotlivým ustanovením zákona**

### **1. K § 2 odst. 1 písm. c)**

Uvedené ustanovení brání odborovým organizacím přispívat svým členům na to, na co jim dosud odborové organizace přispívají, tj. rekreaci, kulturní akce a sport, pomoc v různých životních situacích, a to i přesto, že obdobná činnost je označována jako činnost veřejně prospěšná.

Ve stanovách většiny odborových svazů není výslovně uvedeno, že zisk po zdanění se nerozděluje členům, respektive, jak se ziskem, případně s likvidačním zůstatkem nakládá, tj. bylo by kvůli tomu třeba změnit stanovy, což není zejména z časového hlediska ve vazbě na předpokládanou účinnost zákona reálné.

V důvodové zprávě k § 2 se mimo jiné uvádí, že pro posouzení splnění podmínek veřejné prospěšnosti bude důležité hospodárné využívání jmění k veřejně prospěšnému účelu, tj. posuzování úměrnosti vynaložených nákladů atp. Uvedené sice nevyplývá ze znění navrhovaného zákona a je dovozováno z ustanovení § 146 občanského zákoníku, ale uvedené by nepochybně znamenalo zásah do fungování odborové organizace, tedy nepřímo, nechcete-li odbory podrobit veřejné kontrole, o status veřejné prospěšnosti nežádejte. **Tuto připomínku považuje ČMKOS za zásadní.**

## 2. K § 3

Není jasné, kdy a ve vztahu ke komu (statutární orgán, kontrolní orgán, zakládající osoby) se bude bezúhonnost dokládat. Důvodová zpráva odkazuje na § 146 občanského zákoníku, ale zde se jen konstatuje, že na rozhodování veřejně prospěšné právnické osoby mají mít podstatný vliv jen bezúhonné osoby. **Tuto připomínku považuje ČMKOS za zásadní.**

## 3. K § 8 a § 9 a § 10

Nepovažujeme za reálné a v souladu s úmluvou MOP č. 87, aby jednotlivé základní odborové organizace, které by teoreticky získaly status veřejné prospěšnosti tím, že by jej získal odborový svaz, zpracovávaly výroční zprávy tak, jak to předpokládá toto ustanovení. Zrovna tak není reálné, aby odborový svaz uváděl ve výroční zprávě údaje za základní odborové organizace, v něm sdružené, neboť jsou samostatné a odborový svaz jejich hospodaření ani účetnictví nijak nesleduje a nekontroluje a také za něj neodpovídá. **Tuto připomínku považuje ČMKOS za zásadní.**

## 4. K § 15 odst. 1

Výmazem mohou přetrvávat stanovené povinnosti (§ 2 odst. 1 písm. a) bod 2 a 3) jen po určitou dobu, která by měla být v zákoně výslovně vymezena a nikoliv bez časového omezení, neboť se váží právě jen k získání veřejného statusu a nikoliv k právnické sobě jako takové. **Tuto připomínku považuje ČMKOS za zásadní.**

## 5. K § 16

Z návrhu není jasné, zda se lhůta 6 měsíců váže jen k úhradě nemateriální újmy zmiňované v odst. 1 nebo i k případné náhradě materiální újmy, a to s ohledem na to, že v odst. 1 se stanoví „právo na náhradu také nemateriální újmy“ a v odst. 2 „Žalobu na náhradu újmy musí právnická osoba podat ...“ **Tuto připomínku považuje ČMKOS za zásadní.**

V Praze dne 29. července 2014