



European Center for Not-for-Profit Law

1052 Budapest

Apaczai Csere János u. 17, Hungary

Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479

www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400

Washington D.C. 20036, USA

Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555

www.icnl.org

- Jaká mají být kritéria pro udělení tohoto statutu? Jaké subjekty o něj mohou požádat? Jakou míru veřejně prospěšné činnosti by měly vykonávat organizace, aby dosáhly na tento statut a na koho by se měly zaměřit?
- Kdo uděluje statut veřejně prospěšných organizací: Daňový orgán, soud, nezávislá komise nebo resortní ministerstvo?
- Jaký je postup udělování tohoto statutu?
- Jaké výhody a povinnost mají veřejně prospěšné organizace?

Tato studie na příslušných místech rovněž popisuje rozdíly v regulaci veřejné prospěšnosti v Anglii a Walesu (v zemích, kde platí zvykové právo) a v zemích kontinentální Evropy. Studie si neklade za cíl nalézt odpovědi na všechny otázky, protože konkrétní přístup záleží na místních okolnostech a na celkovém prostředí. Rozhodovací orgány a zákonodárci v celé Evropě přijímají tvůrčím způsobem různá řešení, na něž poukazuje tato studie, v naději na dosažení cílů příslušné legislativy. Doufáme, že tato řešení poslouží jako inspirace a že poučení bude sloužit jako vodítko pro země, které musí ještě definovat a uplatnit tento pojem ve své společnosti,



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

SROVNÁVACÍ PŘEHLED O STATUTU VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH ORGANIZACÍ V EVROPĚ*

I.	ÚVOD	2
II.	KONCEPCE A ODŮVODNĚNÍ	3
III.	REGULAČNÍ RÁMEC	5
1.	Regulace veřejně prospěšného statutu	5
2.	Regulace veřejně prospěšných činností v různých zákonech	7
IV.	KRITÉRIA PRO ZÍSKÁNÍ VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉHO STATUTU	9
1.	Způsobilé činnosti/cíle	9
2.	Způsobilé subjekty	12
3.	Posouzení zásad a cílů	14
4.	Požadavky na řízení organizace	15
5.	Další kritéria a podmínky	16
V-	ROZHODOVACÍ ORGÁN	18
VI.	CERTIFIKAČNÍ/REGISTRAČNÍ POSTUPY	24
VII.	VÝHODY PRO VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ ORGANIZACE	27
VIII.	POVINNOSTI VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH ORGANIZACÍ	29
1.	Pravidla o užívání majetku, přeměně a likvidaci	29
2.	Dohled a zúčtovatelnost	30
IX.	ZÁVĚR	34

* Zpracovali David Motore, Katerina Hadzi-Miceva a Nilda Bullain (Evropské centrum pro neziskové právo). První verzi této studie v roce 2005 zpracovalo a zveřejnilo ECNL, Národní nadace pro rozvoj občanské společnosti ve spolupráci s Akademií institucionálního rozvoje s podporou Agentury USA pro mezinárodní spolupráci/Chorvatsko. První verzi této studie rovněž vydalo Mezinárodní centrum pro neziskové právo (ICNL) v roce 2005 jako součást publikace „Selected Procedures for Granting Charitable, Public Benefit and Tax-Exempt Status Around the World“ (Vybrané postupy pro udělování statutu dobročinné a veřejně prospěšné společnosti a pro zproštění daňové povinnosti ve světě) za podpory Agentury USA pro mezinárodní rozvoj, organizace Save the Children a moskevského Institutu ekonomiky měst.

Tuto revidovanou a aktualizovanou verzi studie zpracovalo ECNL pro Makedonské centrum pro mezinárodní spolupráci (MCIC).



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

I. ÚVOD

Právní rámec veřejně prospěšných organizací (VPO)¹ obvykle umožňuje vytvářet tyto organizace v různé formě za účelem sledování jakéhokoli legálního cíle, a to jak k soukromému, tak i k veřejnému prospěchu. Avšak většina států není ochotna poskytovat výhody všem VPO bez rozdílu. Namísto toho poskytují obvykle výhody určité podmožině těchto organizací na základě jejich cílů a činnosti. Na oplátku stát vyžaduje od těchto organizací vyšší úroveň kontroly nad vlastní činností a vyšší míru zúčtovatelnosti jejich činnosti. Poskytováním těchto výhod stát usiluje o podporu určitých stanovených činností, které obvykle souvisejí s obecným blahem. Ty VPO, které provozují tuto činnost, jsou označovány mnoha různými způsoby, například jako „charitativní organizace“ a „veřejně prospěšné organizace“. V některých zemích mít tyto organizace výslovně stanovený právní statut, nicméně některé cíle a činnosti jsou spojeny s výhodami poskytovanými státem (daňové úlevy, státní granty apod.). Výraz „veřejná prospěšnost“ je v tomto článku používán s odkazem na toto zvláštní postavení – neohledně na to, jak je popsáno v rámci jednotlivých států – a výraz „veřejně prospěšná organizace“ (nebo VPO) označuje organizace, jimž je ze zákona přiznán tento statut.

Praxe odlišování VPO od těch organizací, které jsou založeny za účelem prosazování zájmů soukromých osob a usnadňování jejich činnosti má v evropské společnosti hluboké kořeny. Kodifikace zvykového právního systému se datuje do roku 1601 a k anglickému zákonu o dobročinnosti (Statute of Charitable Uses), jehož účelem bylo podat výčet charitativních kauz a zamezit zneužívání. Pojem „veřejná prospěšnost“ se během času dále rozvíjel nad rámec pomoci od chudoby a zahrnul péči o nemocné, výcvik učňů, stavbu mostů, údržbu cest a další související cíle. Občanskoprávní tradice naznačuje, že nadace věnované veřejně prospěšným účelům existovaly v Evropě již v 5. století před našim letopočtem. Dnes většina zemí, které uplatňují občanské právo, poskytuje daňové výhody nadacím i sdružením, pokud sledují veřejně prospěšné cíle.

Tento článek se snaží podat přehled o postupu jednotlivých evropských zemí při regulaci organizací, jimž byl přiznán statut veřejné prospěšnosti². Ve své analýze tohoto statutu se zaměříme na tyto faktory: (1) charakteristika a odůvodnění tohoto statutu, (2) regulační přístupy, (3) kritéria, (4) rozhodovací orgány, (5) postupy a podmínky certifikace/registrace, (6) státem poskytované výhody a (7) povinnosti VPO a otázky dohledu a zúčtovatelnosti.

¹ Výraz VPO používaný v této studii označuje sdružení, nadace a neziskové společnosti. Studie rovněž odkazuje na jiné subjekty, jimž vnitrostátní právo umožňuje získat statut VPO.

² Všechny právní předpisy citované v této studii lze nalézt v internetové knihovně ICNL na www.icnl.org



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

II. KONCEPCE A ODŮVODNĚNÍ

Přiznání statutu „veřejné prospěšnosti“ určité organizaci ve většině zemí kontinentální Evropy znamená, že daná organizace získala „statut“ a nikoli že byla zapsána jako samostatná právní forma. Statut veřejné prospěšnosti se uděluje poté, co byla organizace registrována jako právnická osoba (nejobvykleji ve formě sdružení nebo nadace)³. Veřejně prospěšná organizace, která přestane plnit podmínky pro přiznání tohoto statutu, ztratí jak tento statut, tak i s ním spojené výhody, ale může nadále fungovat.⁴ Statut veřejné prospěšnosti je obecně považován za **dobrovolný**. Statut veřejné prospěšnosti může být vyžadován za účelem poskytování určitých výhod, ale jeho existence v právním rámci obvykle nebrání jednotlivcům zakládat organizace pro soukromé účely a neznemožňuje činnost organizací, které nemají tento statut, i když jsou založeny pro veřejně prospěšné účely.⁵

Přístup k veřejné prospěšnosti se ve Spojeném království liší v tom smyslu, že organizace s výhradně veřejně prospěšnými cíli jsou považovány za „charitativní organizace“.⁶ V Anglii a Walesu jsou charitativní organizace s příjmem více než 5 000,- britských liber s jistými drobnými výjimkami povinny být registrovány u Komise Anglie a Walesu pro charitu (Charity Commission for England and Wales). Charitativní organizace s příjmem nižším než 5 000,- britských liber se mohou zaregistrovat dobrovolně. Ve Skotsku se tyto organizace registrují u Regulačního úřadu charitativních organizací (Office of the Scottish Charity Regulator). Charitativní organizace se sídlem v Severním Irsku se neregistrují a ani nemohou registrovat; musí však podat žádost k daňovému úřadu (Inland Revenue) o získání charitativního statutu pro daňové účely.

³ V závislosti na právním rámci může organizace zažádat o přiznání statutu veřejné prospěšnosti současně s předložením dokladů k zápisu jako právnická osoba a tento statut je jí přiznán, jakmile je schválena její registrace. Organizace může rovněž zažádat o tento statut kdykoli po své registraci, pokud splňuje zákonem stanovená kritéria.

⁴ Právní předpisy však stanoví určitá pravidla pro přeměnu a distribuci majetku k zajištění toho, aby veřejné peníze, které obdržely veřejně prospěšné organizace, nebyly převedeny ve prospěch soukromých zájmů, jakmile organizace ztratí tento statut.

⁵ V Severním Irsku je projednáván návrh vyhlášky, která má za cíl definovat charitativní organizace a ustavit Komisi a Tribunál pro charitativní organizace.
http://www.dsdno.gov.uk/index/voluntary_and_community/charities_advice.htm

⁶ Charitativní organizace mohou a nemusí mít právní subjektivitu. Charitativní organizace, které nemají právní subjektivitu, nejsou zákonem uznávány za takové a nemohou vlastnit pozemky nebo investice, mít zaměstnance nebo uzavírat svým jménem smlouvy. Tyto úkoly za ně plní správci, kteří nesou osobní odpovědnost za dluhy těchto organizací. K charitativním organizacím bez právní subjektivity patří sdružení a svěřenecké fondy (trusty) (cíli ujednání, v jejichž rámci jsou peníze nebo majetek vlastněny a spravovány několika fyzickými nebo právníky osobami k veřejně prospěšnému účelu). Charitativní organizace s právní subjektivitou jsou uznávány za právnické osoby, a proto mohou vlastnit pozemky a uzavírat smlouvy. Správci (ředitelé, členové představenstva) mají obvykle omezenou odpovědnost v případě zániku organizace. Charitativní organizace s právní subjektivitou zahrnují dobročinné společnosti a nově vzniklé dobročinné organizace s právní subjektivitou (Charitable Incorporated Organizations) (<http://www.charitycommission.gov.uk/registration/charcio.asp>).



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Základním důvodem pro zavedení statutu veřejné prospěšnosti je obvykle **podpora veřejně prospěšných činností**. Vlády uznávají, že VPO slouží efektivněji potřebám místních společenství i společnosti jako celku. Tím, že se zabývají sociálními potřebami, doplňují nebo doplňují činnost státu při plnění jeho povinností nebo poskytují služby, kterých je nedostatek. Tyto organizace často identifikují sociální potřeby a reagují na ně rychleji než vlády a jsou schopny efektivněji a bezprostředněji poskytovat služby. Kromě toho mohou VPO získávat při poskytování svých služeb soukromé finanční prostředky jako doplněk a jako úsporu státních peněz a za účelem mobilizace větší podpory společnosti.⁷

Kromě toho státy v celé Evropě zavedly tento statut rovněž z těchto důvodů:

- **k povzbuzování toku soukromých finančních prostředků do VPO** vytvářením iniciativ soukromých dárců – např. darů firem a fyzických osob (v Maďarsku) nebo pomocí procentního mechanismu (v Polsku);
- **za účelem usnadnění vztahu mezi státem a VPO** při poskytování sociálních služeb. V Polsku se VPO mohou účastnit výběrových řízení na poskytování sociálních služeb na rovnoprávném základě se státními orgány. Maďarský zákon o VPO zavedl dva stupně veřejně prospěšných organizací: základní a význačné. Statut „význačných veřejně prospěšných organizací“ mohou získat organizace, které převezmou úkoly státních nebo samosprávných orgánů, obvykle na základě smlouvy s některým státním orgánem;
- **za účelem posílení vztahů mezi VPO a veřejností**. S přijetím polského zákona o VPO se očekávalo, že vytvoření skupiny transparentnějších a odpovědnějších NNO pomůže zlepšit obecně špatný image tohoto sektoru a zvýšit důvěru v organizace občanské společnosti.

Zavedením obecně prospěšného statutu se vlády obvykle snaží **zajistit, aby daňové úlevy poskytnuté NNO souvisely s cíli a činnostmi, které jsou ku prospěchu veřejnosti a společnosti**. Proto je tento statut teoreticky považován za otázku daňové regulace. Státy obecně zavádějí tento statut jako odpověď na otázku, kdo by měl mít nárok na státní výhody a za jakých požadavků a jak můžeme zajistit, aby domácí soukromé dary směřovaly k veřejně prospěšným cílům. Následkem toho spojují fiskální (daňové) výhody s veřejně prospěšnými aktivitami nebo s organizacemi se statutem veřejně prospěšných organizací. Například v Chorvatsku jsou daňové výhody poskytovány pouze darům věnovaným organizacím, které provozují určité druhy činností, jejichž výčet je stanoven v daňových zákonech. V Maďarsku jsou daňové výhody poskytované dárcům spojeny s organizacemi, které získaly statut VPO. Daňové zákony dále udělují výhody buď výhradně těmto činnostem a organizacím, nebo jim dávají právo na větší výhody než výhody poskytované organizacím, které nezískaly tento statut. V Polsku jsou VPO osvobozeny od daně z příjmu právnických osob (a také od daně z nemovitostí, poplatků u občanskoprávních žalob, kolkovného a soudních poplatků) z veškerých příjmů věnovaných veřejně prospěšným cílům, jejichž výčet je uveden v zákoně.⁸

⁷ „A Supportive Financing Framework for Social Economy Organizations“, Katerina Hadzi-Miceva, 2007 © ECNL a OECD

⁸ <http://www.usig.org/countryinfo/poland.asp#exemption>



European Center for Not-for-Profit Law

1052 Budapest

Apaczai Csere János u. 17, Hungary

Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479

www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400

Washington D.C. 20036, USA

Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555

www.icnl.org

V Maďarsku mají VPO právo na vyšší limit osvobození od daně z příjmů z hospodářské činnosti.

V několika posledních letech začaly některé země rovněž spojovat **jiné druhy státní podpory**, například ve formě grantů, dotací, plateb za poskytování určitých služeb nebo procentních přidělení, s veřejně prospěšnou činností nebo s veřejně prospěšným statutem. Pokud tedy chce nějaká organizace požádat o státní granty a získat je nebo mít nárok na jiné druhy výhod, může být zapotřebí, aby získala tento statut (např. v Polsku mohou VPO dostat přidělení pouze na základě zákona o 1 procentu⁹). I pokud stát nevyžaduje od organizací, aby měly veřejně prospěšný statut, může navrhnout příslušná kritéria v zákoně nebo ve výběrovém řízení tak, aby co možná nejvíce odpovídala kritériím veřejné prospěšnosti. Například maďarský zákon o 1-procentním mechanismu nevyžaduje, aby organizace získaly statut veřejně prospěšných organizací, nicméně kritéria pro tento statut jsou těsně spjata s kritérii stanovenými v zákonu o VPO.

Veřejně prospěšný statut navíc přispívá k posílení **odpovědnosti a lepší správy** VPO. Výměno za státem poskytované výhody jsou VPO obecně podřízeny přísnějšímu dohledu k zajištění toho, aby používaly svůj majetek pro veřejné blaho. Zároveň se od nich vyžaduje, aby dodržovaly specifitější pravidla firemní správy a odpovědnosti.

III. REGULAČNÍ RÁMEC

Statut veřejně prospěšné organizace lze přiznat VPO výslovně tak, že se příslušná ustanovení zařadí do rámcových právních předpisů (např. do základního zákona, jímž se řídí sdružení a nadace), do samostatných právních předpisů o veřejně prospěšném statutu nebo do daňových zákonů. V některých zemích lze v různých zákonech nalézt nejrůznější aktivity a kritéria veřejné prospěšnosti.

1. Regulace veřejně prospěšného statutu

Veřejně prospěšný statut v rámcových právních předpisech

Rámcová legislativa VPO konkrétně definuje veřejně prospěšný statut v Bosně, v Bulharsku a v dalších zemích. Tento přístup má největší smysl tehdy, když jediný zákon řídí jak sdružení, tak i nadace a veřejně prospěšný statut se vztahuje na tyto právní formy. Tyto zákony obvykle řeší úplnou škálu regulačních záležitostí souvisejících s veřejně prospěšným statutem, včetně definice tohoto statutu, kritérií pro jeho získání a povinností, které tento statut ukládá. Za těchto situací je důležité, aby reforma daňových zákonů, které zavádějí výhody pro VPO, byla přijata současně se zavedením tohoto statutu. Pokud tento statut s sebou neponese žádné výhody, nebudou mít organizace motivaci k jeho získání. Např. v Bulharsku uplynuly mezi zavedením koncepce veřejné prospěšnosti (prostřednictvím nového zákona o VPO) a poskytnutím některých výhod VPO (prostřednictvím revize daňových zákonů) dva roky.

⁹ Procentní mechanismus umožňuje každému daňovému poplatníkovi vyčlenit určité procento splané daně pro organizace, které splňují zákonem stanovená kritéria. Tyto zákony přijaly až doposud následující státy: Maďarsko (1 % daní z příjmu fyzických osob pro NNO a 1 % pro náboženské organizace), Slovensko (2 % z daní z příjmu fyzických a právnických osob), Polsko (1 % z daní z příjmu fyzických osob), Litva (2 % z daní z příjmu fyzických osob) a Rumunsko (2 % z daní z příjmu fyzických osob).



European Center for Not-for-Profit Law

1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17. Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Právní předpisy o veřejně prospěšném statutu

Alternativním přístupem je přijetí specifických, samostatných zákonů o veřejné prospěšnosti ve snaze o plnou a soustavnou regulaci tohoto statutu. Tento přístup je obvykle přijímán v zemích, kde se sdružení, nadace a podobné subjekty, které mohou obdržet tento statut, řídí samostatnými zákony. Proto vydání jediného zákona o statutu VPO (oproti regulaci tohoto statutu v několika různých zákonech) pomáhá zajistit soulad tohoto statutu a jeho soustavnou aplikaci v rámci systému. K příkladům patří Maďarsko, Polsko a Lotyšsko. Maďarsko přijalo zákon o veřejné prospěšnosti v roce 1997¹⁰. Polsko schválilo zákon o veřejně prospěšných činnostech a dobrovolné práci v roce 2003 a Lotyšsko přijalo zákon o veřejně prospěšných organizacích v roce 2004. Obdobně jako v situacích, kdy je statut VPO regulován rámcovými zákony, tyto specifické zákony rovněž upravují veškeré záležitosti, které se jej týkají. Kromě toho samostatné zákony o VPO rovněž výslovněji stanoví výhody, které obdrží organizace, jež získají tento statut.

§ 6 maďarského zákona o VPO

Preference poskytované veřejně prospěšným organizacím, osobám, které je podporují a příjemcům veřejně prospěšných služeb

a) Veřejně prospěšná organizace má nárok:

1. na osvobození od daně z příjmu právnických osob ve vztahu ke své cílové činnosti stanovené v jejím zakladatelském dokumentu,
2. na preferenční daň z příjmu právnických osob související s její obchodní činností,
3. na preferenční obecní poplatky,
4. na preferenční celní poplatky,
6. na další zákonem stanovené preference.

b) Příjemci služeb poskytovaných veřejně prospěšnými organizacemi jakožto cílové granty mají nárok na osvobození od daně z příjmu fyzických osob, která se vztahuje k poskytované službě.

c) Osoby, které podporují veřejně prospěšné organizace, mají nárok na preferenční daň z příjmu právnických nebo fyzických osob ve vztahu k podpoře poskytované za účelem plnění cílů dané veřejně prospěšné organizace, které jsou stanoveny v jejím zakladatelském dokumentu (dále jen dar).

d) V případě daru trvalé povahy má osoba poskytující podporu uvedená pod písm. c) počínaje druhým rokem poskytování podpory nárok na zvláštní preference.

(2) Veřejně prospěšná organizace může v rámci svých cílových činností zaměstnávat osoby, které vykonávají civilní službu.

¹⁰ V Maďarsku se s organizacemi se stejnými cíli a činnostmi, ale s různými právními formami (např. sdružení nebo nadace), zacházelo pro daňové účely odlišně. Náprava této situace byla jedním z hlavních důvodů zavedení statutu VPO.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

(3) Veřejně prospěšná organizace nemá nárok na tyto preference, má-li veřejné dluhy definované v daňovém zákonu.

Veřejně prospěšný statut v daňových zákonech

Činnosti, které jsou veřejně prospěšné a zasluhují proto zvláštní výhody, lze upravovat v daňových zákonech, které jsou funkčními ekvivalenty operativních ustanovení zákonů o veřejné prospěšnosti.

Daňové zákony v mnoha zemích, například v Estonsku, v Německu a v Nizozemsku, obsahují výčet veřejně prospěšných činností a definují daňové výsady pro VPO, které se zabývají těmito činnostmi. Výhodou tohoto přístupu je jednoduchá administrativa; jelikož je veřejně prospěšný statut otázkou fiskální regulace, je přirozené regulovat otázky veřejné prospěšnosti prostřednictvím daňového zákoníku. Nevýhoda spočívá v tom, že podle některých právních tradice je nevhodné stanovovat provozní požadavky (například požadavky, které se týkají interní správy a výkaznictví) prostřednictvím daňových zákonů. Kromě toho zákonodárci mohou relativně jednoduše (a s určitou volností v rozhodování) upravit jedno ustanovení v komplexním daňovém zákonu, zatímco úprava specifického zákona o veřejné prospěšnosti by byla nápadnější a stala by se předmětem veřejné debaty.

2. Regulace veřejně prospěšných činností v různých zákonech

V některých zemích jsou činnosti, které jsou veřejně prospěšné a zasluhují proto specifické výhody, upravovány ustanoveními různých zákonů (např. daňových zákonů, zákonů o státních grantech, o humanitární pomoci a darovacích zákonů). V těchto případech však tato úprava nezakládá přímo určený „veřejně prospěšný statut“, ale zabývá se různými činnostmi a různými organizacemi, které mají nárok na různé výhody.

Litevský zákon o dobročinnosti a podpoře dává subjektům, jejichž výčet je v něm uveden, právo požádat o tzv. statut příjemců podpory, pokud se zabývají společensky užitečnými cíli uvedenými v zákoně. Výhoda tohoto statutu spočívá v tom, že organizace získávají nárok na podporu od fyzických a právnických osob a na přiděly podle dvouprocentního mechanismu. K takovým organizacím patří neziskové subjekty založené soukromými osobami nebo státem. Avšak kromě požadavku, podle něhož musí být tyto organizace zapojeny do plnění společensky užitečných cílů, nejsou stanovena žádná další kritéria ke získání tohoto statutu. Následkem toho může tento statut obdržet prakticky každá organizace, která má zákonem předepsanou formu.

Regulace veřejně prospěšných činností, které mají nárok na státní výhody, prostřednictvím různých zákonů může vést k nesoustavné aplikaci této koncepce. Například v Chorvatsku se veřejně prospěšnými aktivitami zabývají různé zákony (např. zákon o humanitární pomoci, zákon o dani ze zisku, zákon o dani z příjmu fyzických osob). Výčty v nich uvedené se týkají pouze omezených kategorií veřejně prospěšných činností (např. vzdělávacích a humanitárních), přičemž nezahrnují jiné, stejně důležité činnosti (např. lidská práva nebo práva dětí). Navíc výhody poskytované daňovými zákony nezahrnují všechny činnosti, které jsou uznávány za veřejně prospěšné v jiných zákonech. Kromě toho různé zákony udělují



European Center for Not-for-Profit Law

1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

veřejně prospěšný statut určitým druhům organizací (např. humanitárním organizacím, požárním sborům) a jsou v nich uváděna specifická kritéria a výhody, na něž mají tyto organizace nárok. V důsledku toho došli Chorvaté k závěru, že je zapotřebí reforma tohoto systému k zavedení ucelené politiky týkající se veřejně prospěšného statutu.¹¹

¹¹ Ivanovic Mladen, Legal Framework for the Activity of Public Benefit Organisations in the Republic of Croatia – State of affairs on 31 May 2005, vydáno ECNL a Národní nadace pro rozvoj občanské společnosti (2005)



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

IV. KRITÉRIA PRO ZÍSKÁNÍ VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉHO STATUTU

Kritéria pro získání veřejně prospěšného statutu se u jednotlivých zemí liší a jsou stanovena tak, aby reflektovala cíle legislativy, potřeby společnosti a místní okolnosti a tradice. Při udělování veřejně prospěšného statutu jsou obvykle brána v úvahu následující kritéria: činnosti způsobilé pro získání veřejně prospěšného statutu, způsobilé organizace, rozsah, v němž musí být VPO založeny a provozovány k veřejnému prospěchu, cíloví příjemci a finanční a správní požadavky.

1. Způsobilé činnosti/cíle

- Druhy cílů považovaných za veřejně prospěšné

Zákony, které upravují veřejně prospěšné činnosti, obsahují obecně výčet určitých specifických cílů, o nichž se má za to, že slouží obecnému blahu. Veřejně prospěšná činnost je proto definována jako každá legální činnost, která podporuje nebo propaguje jeden nebo více cílů stanovených v zákonu. Níže uvedený výčet obsahuje prakticky všechny veřejně prospěšné činnosti uznávané v jedné nebo ve více evropských zemích:

- (a) amatérský sport;
- (b) umění;
- (c) poskytování pomoci nebo ochrany fyzicky nebo duševně postiženým lidem;
- (d) pomoc uprchlíkům;
- (e) dobročinnost;
- (f) občanská nebo lidská práva;
- (g) ochrana spotřebitelů;
- (h) kultura;
- (i) demokracie;
- (j) ekologie nebo ochrana životního prostředí;
- (k) vzdělání, školení a osvěta;
- (l) odstranění diskriminace z důvodu rasy, etnického původu, náboženství nebo jiné zákonem zakázané formy diskriminace;
- (m) odstraňování chudoby;
- (n) zdraví nebo fyzická pohoda;
- (o) ochrana historických památek;
- (p) humanitární pomoc a pomoc při přírodních katastrofách;
- (q) zdravotnická péče;
- (r) ochrana dětí, mladistvých a znevýhodněných osob;
- (s) ochrana zraněných nebo ohrožených živočichů a péče o ně;
- (t) pomoc veřejné správě při plnění jejích povinností;
- (u) náboženství;
- (v) věda;
- (w) sociální soudržnost;
- (x) společenský nebo hospodářský rozvoj;
- (y) blaho společnosti ...



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Je důležité, aby si země zvolily veřejně prospěšné cíle, které reflektují jejich potřeby, hodnoty a tradice. Například v Nizozemsku zahrnují veřejně prospěšné cíle uvedené v daňovém zákonu cíle, které jsou duchovní a vycházejí z životní filosofie, dobročinnosti, kulturního, vědeckého a veřejného prospěchu. Německý daňový zákon zahrnuje veřejné zdravotnictví, obecné blaho, ochranu životního prostředí, vzdělání, kulturu, amatérský sport, vědu, podporu osob, které nejsou schopny samy o sebe pečovat, církve a náboženství. Francouzský daňový zákon stanoví, že do rámce veřejné prospěšnosti patří mj. pomoc potřebným, vědecký nebo lékařský výzkum, amatérský sport, umění a umělecké dědictví, ochrana přírody a obhajoba francouzské kultury. Samostatný maďarský zákon o veřejné prospěšnosti podává výčet 22 různých cílů, včetně uchovávání zdraví, vědeckého výzkumu, vzdělání a kultury. I polský zákon obsahuje výčet 24 veřejně prospěšných činností.

§ 2 litevského zákona o veřejné prospěšnosti

„Veřejně prospěšná činnost je činností, která poskytuje významný prospěch společnosti nebo její části, zejména je-li zaměřena na dobročinné aktivity, ochranu občanských a lidských práv, rozvoj občanské společnosti, vzdělání, vědu, kulturu a podporu zdravotní prevence a prevence chorob, podporu sportu, ochranu životního prostředí, poskytování pomoci při katastrofách a mimořádných situacích a podpory sociální péče ve společnosti, zejména o nízkopříjmové a společensky znevýhodněné skupiny osob.“

• Existují nějaká omezení činností, které lze provozovat?

Mnoho zemí vylučuje určité činnosti z veřejně prospěšných činností nebo cílů. Taková omezení se obvykle vztahují na politické a zákonodárné činnosti, například na přímé lobování a kampaně politických stran. Např. Maďarsko zakazuje zařazovat mezi veřejně prospěšné činnosti účast na přímé politické činnosti a poskytování finanční podpory politickým stranám.

§ 2 litevského zákona o veřejné prospěšnosti

„Za veřejně prospěšné činnosti nejsou považovány tyto činnosti:

- 1) činnosti zaměřené na podporu politických organizací (stran) nebo na jejich volební kampaň a
- 2) činnosti takového rozsahu, který je zaměřen pouze na spolčovníky nebo zakladatele sdružení a nadací a na osoby, které jsou s nimi spřízněny, za účelem uspokojení jejich soukromých zájmů a potřeb, s výjimkou činností, které podporují sdružení nebo nadaci, které je založena a působí za účelem ochrany práv a zájmů sociálně znevýhodněných skupin osob a nízkopříjmových osob a rodin.“

• Je výčet těchto činností úplný?

Téměř všechny státy mají ve svém výčtu tzv. všezahrnující kategorii, která jednoduše obsahuje „jiné činnosti“, u nichž se má za to, že slouží obecnému blahu. To je efektivní způsob, jak zajistit, aby stanovené cíle nebyly vykládány nepřiměřeně restriktivně a aby pojem veřejné prospěšnosti zůstal nadále flexibilní a udržel si krok s měnící se společenskou situací. Definice veřejné prospěšnosti, které postrádají tuto všezahrnující kategorii, mohou být na překážku zařazování nově vznikajících aktivit, které slouží veřejnému



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

prospěchu. Zákon může jednoduše obsahovat takovéto obdobné ustanovení: „*Veškerá ostatní činnost, která je určena jako podpora nebo prosazování veřejného prospěchu*“. Tyto všezahrnující kategorie nejsou ničím neobvyklým ani tam, kde zákon obsahuje výčet konkrétních cílů, jako například v Lotyšsku a v Bulharsku. Polský zákon neobsahuje takovou všezahrnující kategorii, ale stanoví, že rada ministrů může do tohoto výčtu doplňovat nové úkoly, Maďarský zákon obsahuje uzavřený seznam činností, nicméně maďarský parlament tento zákon několikrát změnil a doplnil o nové druhy činností.

Britský zákon o charitě

Jako jedna ze zemí, které se řídí zvykovým právem, vychází Spojené království ve své definici „charitativních cílů“ z precedentů. Soudy Spojeného království rozdělily v průběhu času charitativní cíle do čtyř širokých kategorií: odstraňování chudoby, podpora vzdělání, podpora náboženství a ostatní společensky prospěšné cíle. Soudy přijaly zásadu, podle níže se definice charitativního cíle mění spolu s měnícími se společenskými podmínkami. Jak uznání potřeby modernizace britská vláda reformovala tuto legislativu v roce 2006. Část 1(2) nového zákona o charitě stanoví rámec, který obsahuje tento výčet hlavních předmětů charitativní činnosti:

- (a) prevence chudoby;
- (b) prosazování vzdělání;
- (c) podpora náboženství;
- (d) podpora zdraví a záchrany lidských životů;
- (e) podpora rozvoje občanství nebo společnosti;
- (f) podpora umění, kultury, ochrany historického dědictví nebo vědy;
- (g) podpora amatérského sportu;
- (h) podpora lidských práv, řešení sporů, smírná řešení nebo prosazování náboženského nebo rasového souladu, rovnosti nebo diverzity;
- (j) pomoc osobám, které ji potřebují z důvodu svého mládí, věku, špatného zdravotního stavu, invalidity, finančních obtíží nebo jiného znevýhodnění;
- (k) podpora zajišťování spokojené existence zvířat;
- (l) podpora efektivnosti královských ozbrojených sil, policie, požárních a záchranářských sborů, sanitních služeb a



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

(m) jiné charitativní účely.¹²

2. Způsobilé subjekty

Druhý kritériem při určování veřejně prospěšného statutu je druh právnických osob, které jej mohou získat. Jak je uvedeno výše, je veřejně prospěšný statut obvykle udělován buď během nebo po skončení procesu registrace daných organizací. Proto musí být organizace ještě před podáním žádosti o veřejně prospěšný statut zaregistrovány (nebo uznány) jako právnické osoby.¹³

Statut veřejně prospěšné organizace se obecně uděluje sdružením a nadacím, což jsou základní formy v mnoha evropských zemích. Kromě toho lze tento statut udělit v závislosti na jednotlivých zemích radě organizací jiných forem¹⁴. V Maďarsku je statut veřejně prospěšné společnosti udělován sdružením, nadacím a neziskovým společnostem. V Lotyšsku mohou tento statut získat i náboženské organizace a instituce, které však musí k žádosti o tento statut přiložit doporučující dopis rady ministerstva spravedlnosti pro náboženské záležitosti. V Polsku¹⁵ může statut veřejně prospěšné organizace získat i svazek samosprávných orgánů.¹⁶

§ 3 odst. 4 polského zákona obsahuje seznam organizací, které nemohou žádat o statut VPO:
1) politické strany;

¹² § 2 odst. 4 dále stanoví

„Do tohoto bodu (viz odst. 2 písm. m) spadají tyto cíle:

(a) veškeré cíle, které nepatří mezi cíle uvedené pod písm. (a) až (l) odst. 2, které však jsou podle platného zákona o charitě nebo podle § 1 zákona o rekreačních charitativních organizacích z roku 1958 uznávány za charitativní (odst. 17)

Zákon o charitě (odst. 50);

(b) veškeré cíle, které lze důvodně považovat za podobné cílům uvedeným v kterémkoli z těchto bodů nebo pod písm. (a) shora nebo které odpovídají duchu těchto cílů; a

(c) veškeré cíle, které lze důvodně považovat za podobné veškerým cílům uznávaným právem dobročinných organizací jako cíle spadající do rámce písm. (b) nebo tohoto písmene, nebo které odpovídají duchu těchto cílů

¹³ Toto je důležitý aspekt, protože registrace je ve většině evropských zemí dobrovolná a mnoho organizací tudíž působí bez registrace. V kontinentální Evropě však platí, že pokud chce nějaká organizace získat statut veřejně prospěšné organizace, musí nejdříve získat statut právnické osoby.

¹⁴ Jednotlivé země obvykle rozlišují dva typy neziskových organizací: organizace založené ze obecným účelem, například sdružení, nadace neziskové společnosti a ty, které jsou založeny za zvláštním účelem a řídí se samostatnou legislativou (odborné, politické strany apod.) a nacházejí se obvykle mimo rámec veřejně prospěšného systému.

¹⁵ Polský zákon je zajímavým příkladem, protože obsahuje definici nevládní organizace:

„Nevládní organizace jsou právnické osoby nebo subjekty bez právní subjektivity založené na základě zákonných ustanovení, včetně nadací a sdružení, se zřetelem na § 4. Nevládní organizace nejsou subjekty sektoru veřejných financí ve smyslu předpisů upravujících veřejné finance, a působí na neziskové bázi“. (§ 3 odst. 1).

¹⁶ Za konkrétních podmínek, jejichž výčet je obsažen v zákoně, mohou statut VPO získat i právnické osoby a organizace fungující na základě předpisů, které upravují vztahy mezi státem a katolickou církví v Polské republice, vztahu mezi státem a jinými církvemi a také náboženskými svazy a záruky svobody vyznání a svědomí, pokud statutární cíle těchto organizací zahrnují i veřejně prospěšnou činnost.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

- 2) odbory a organizace zaměstnavatelů;
- 3) profesní samosprávné orgány;
- 4) nadace zřízené pouze ministerstvem financí a/nebo samosprávným orgánem, ledaže
 - a) je zvláštním předpisem stanoveno jinak;
 - b) majetek nadace nenáleží zcela státu nebo jeho komunálním orgánům nebo není financován z veřejných zdrojů z veřejných zdrojů v rámci zákona o veřejných financích; nebo
 - c) nadace provozuje svou statutární činnost v oblasti a zejména ku prospěchu vědy nebo humanitární činnosti;
- 5) nadace zřízené politickými stranami;
- 6) společnosti fungující podle předpisů upravujících sportovní činnosti.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnpl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnpl.org

3. Posouzení zásad a cílů

K jiným kritériím používaným při rozhodování o tom, zda má nějaká organizace získat statut veřejně prospěšné organizace, patří rozsah, v němž taková organizace musí být založena a provozována k veřejnému prospěchu a ku prospěchu svých oprávněných osob (cílové skupiny).

Mnoho zemí vyžaduje, aby taková organizace **byla založena a fungovala v podstatě za účelem zapojení do veřejně prospěšné činnosti** bez ohledu na to, jak je tato činnost definována. Organizace je založena „v zásadě“ k veřejnému prospěchu tehdy, když jsou cíle a činnosti obsažené v jejích zakládajících dokumentech v podstatě omezeny na veřejně prospěšnou činnost. Výraz „v zásadě“ znamená v závislosti na jednotlivých zemích více než 50 procent nebo prakticky veškerou činnost. Existují různé způsoby měření toho, zda byl test na základě výrazu „v zásadě“ splněn – například měřením podílu výdajů nebo okruhem osob, které mají prospěch z dané činnosti (beneficiantů).

V Nizozemsku je rozhodujícím faktorem **okruh potenciálních beneficiantů**. Pokud mají tyto aktivity sloužit příliš omezené skupině osob – například příslušníkům jedné rodiny – nemá organizace nárok na získání statutu veřejně prospěšné organizace. Organizace, která slouží svým členům a zároveň se zabývá veřejně prospěšnou činností, může získat tento statut, pokud její veřejně prospěšná činnost tvoří alespoň 50 procent její celkové činnosti. A podobně ve Francii se musí organizace aspirující na statut veřejně prospěšné organizace věnovat primárně alespoň jedné veřejně prospěšné činnosti a musí poskytovat služby široké, blíže neurčené skupině fyzických osob ve Francii.¹⁷

¹⁷ Ve Francii existují dvě formy statutu veřejně prospěšné společnosti: (1) obecně prospěšný statut a (2) veřejně prospěšný statut. Jak je uvedeno v textu, jsou kritéria pro získání obecně prospěšného statutu splněna u organizace, která se primárně zabývá veřejně prospěšnou činností a poskytuje služby příslušnému okruhu příjemců. Získání veřejně prospěšného statutu navíc vyžaduje, aby organizace přijala stanovy, které jsou v souladu se vzorovými stanovami zpracovanými Conseil d'Etat (které obsahují požadavky na vnitřní strukturu, používání finančních prostředků a rozdělení majetku při zániku organizace) a aby splňovala další požadavky související se schopností financovat činnost a s velikostí organizace.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Anglie

Je stanoveno pět hlavních zásad, které ukazují, zda společnost poskytuje nějaký veřejný prospěch. Jedná se o tyto zásady

- Prospěch:*
- i. společnost musí poskytovat nějaký rozpoznatelný prospěch, který však může mít různé formy;
 - ii. tento prospěch se hodnotí ve světle současných podmínek.
- Veřejnost:*
- iii. prospěch musí být poskytován veřejnosti obecně nebo její dostatečně veliké části;
 - iv. veškerý soukromý prospěch musí být jen vedlejší;
 - v. méně majetné osoby nesmějí být zcela vyloučeny z poskytování tohoto prospěchu.¹⁸

Obecně řečeno určitý účel *není dobročinný*, pokud má zajistit prospěch hlavně výslovně uvedené osobě nebo konkrétním osobám, nebo pokud osoby, které jej obdrží, jsou vymezeny vzájemnými osobními nebo smluvními vztahy, např. pokud se jedná o osoby, které jsou propojené nebo spřízněné se zakladatelem dané charity, nebo o osoby, které jsou společně zaměstnány nebo společně členy jiného než charitativního orgánu, například nějaké profesní instituce.¹⁹

A podobně i Německo vyžaduje, aby daňově zvýhodněná organizace provozovala svou veřejně prospěšnou činnost *výhradně, přímo a nesobecky* (bez vlastního zájmu). Zároveň i Polsko vyžaduje, aby se veřejně prospěšná organizace zabývala *výhradně* veřejně prospěšnou činností.

4. Požadavky na řízení organizace

Některé země rovněž předepisují speciální řídicí strukturu organizacím, které hodlají získat statut veřejně prospěšné organizace. Například povinnost vytvořit dvojstupňovou řídicí strukturu má za cíl zajistit, aby organizace měly dodatečný interní dohled nad svou činností a aby skutečně vykonávaly činnost a vynakládaly veřejné finance v souladu se svým statutem a dalšími podmínkami stanovenými v zákonech o veřejně prospěšných organizacích.

Bulharský zákon uplatňuje tento přístup v podobě požadavku na to, aby veřejně prospěšné organizace měly „*kolektivní nejvyšší orgán a řídicí orgán*“. Tento požadavek je důležitý hlavně u nadací, protože ty mohou mít obecně pouze jeden orgán a ten může tvořit jediná osoba. Pokud však hodlají získat statut veřejně prospěšné organizace, musí mít dva orgány, z nichž jeden musí být kolektivní.

¹⁸ Další a aktuální informace viz <http://www.charitycommission.gov.uk/spr/pblp.asp>

¹⁹ <http://www.charitycommission.gov.uk/publications/cc21.asp#7>. Podle maďarského zákona musí všichni spříznění příjemci dostávat stejné služby a pomoc jako všichni ostatní příjemci, tj. zákon nezakazuje, aby dané služby dostávali i spříznění příjemci, ale vyžaduje, aby s nimi bylo zacházeno stejně jako s nespřízněnými.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17., Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

§ 10 odst. 1 maďarského zákona o VPO:

„Je-li roční příjem veřejně prospěšné organizace vyšší než pět milionů HUF, musí taková organizace povinně zřídit odděleně od řídicího orgánu dozorčí orgán, i když není tato povinnost stanovena jinými právními předpisy.“

Také polský zákon ukládá organizaci povinnost vytvořit kolektivní statutární orgán, který zajistí monitorování a dohled a který je nezávislý na řídicím orgánu a nepodléhá jeho kontrole. Členové tohoto dozorčího orgánu „nemohou být členy řídicího orgánu ani jejich přímí nebo nepřímí příbuzní a nemohou k nim mít závislý pracovní vztah, nemohou být pravomocně odsouzeni za úmyslný trestný čin a mohou za své povinnosti v takové instituci dostávat náhradu výloh nebo odměnu, která nesmí být vyšší než limit stanovený v § 78 odst. 8 zákona o odměňování osob odpovědných za určité právní subjekty z 3. března 2000.“²⁰

5. Další kritéria a podmínky

Některé zákony předepisují vedle výše uvedených klíčových kritérií dodatečná kritéria, která musí být splněna, pokud chce organizace získat statut veřejně prospěšné organizace nebo být zařazena do seznamu organizací, které mají nárok na daňové a jiné výhody. K těmto dodatečným kritériím patří omezení provozování obchodní činnosti, omezení zapojení do politické činnosti, finanční řízení, řízení a distribuce aktiv, odměňování členů statutárních orgánů a zaměstnanců apod.

Hlava II maďarského zákona o VPO

§ 4. Aby mohla být organizace zaregistrována jako *veřejně prospěšná organizace*, musí její zakládající dokument obsahovat:

- a) popis druhu veřejně prospěšné činnosti – definované v tomto zákoně – kterou organizace vykonává a prohlášení o tom, že organizace (má-li členy) nevyklučuje nečleny ze služeb poskytovaných v rámci veřejně prospěšné činnosti;
- b) prohlášení o tom, že organizace provozuje obchodní činnost pouze v zájmu realizace svých veřejně prospěšných cílů, aniž by je tím ohrozila;
- c) prohlášení o tom, že organizace nerozděluje zisk, ale vynakládá jej na činnost stanovenou v jejím zakladatelském dokumentu;
- d) prohlášení o tom, že organizace nevykonává přímou politickou činnost, je nezávislá na politických stranách a neposkytuje jim finanční podporu.

(2) Kromě požadavků stanovených v odstavci 1 musí zakládající dokument veřejně prospěšné společnosti splňovat další požadavky stanovené tímto zákonem (§ 7).²¹

²⁰ § 20 polského zákona o veřejně prospěšné a dobrovolné činnosti

²¹ O správě a řízení organizace (viz dále).



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

§ 5. K zápisu organizace jako *významně veřejně prospěšné organizace* musí zakládající dokument obsahovat kromě požadavků uvedených v § 4 prohlášení o tom, že organizace:

a) plní během provozování své veřejně prospěšné činnosti veřejnoprávní povinnost, kterou musí plnit státní nebo samosprávné orgány podle zákona nebo jiného právního předpisu v souladu s oprávněním tohoto zákona a

b) zveřejní v místním nebo celostátním tisku nejdůležitější údaje o své činnosti definované v zakládajícím dokumentu a o svém vedení.

§ 11 estonského zákona o dani z příjmu:

Do seznamu bude zařazeno neziskové sdružení nebo nadace (dále jen sdružení), které splňuje následující požadavky:

- 1) sdružení působí ve veřejném zájmu
- 2) jedná se o dobročinné sdružení, tedy o sdružení, které nabízí zboží nebo služby primárně bezplatně nebo jiným neziskovým způsobem cílové skupině a které na základě svých stanov podporuje nebo poskytuje platby na podporu osob náležejících k cílové skupině
- 3) sdružení nedistribuuje svůj majetek ani příjem, neposkytuje hmotnou pomoc nebo penězi ocenitelné výhody svým zakladatelům, členům, členům řídicího ani kontrolního orgánu (§ 9), osobám, které mu poskytly dar, ani členům řídicího nebo kontrolního orgánu takové osoby, ani osobám spřízněným s těmito osobami ve smyslu § 8 odst. 1;
- 4) po zániku sdružení bude majetek po uspokojení věřitelských pohledávek převeden na sdružení nebo veřejnoprávní osobu uvedenou na seznamu;
- 5) administrativní výdaje sdružení odpovídají povaze její činnosti a cílů uvedených ve stanovách;
- 6) odměna placená zaměstnancům a členům řídicího nebo kontrolního orgánu sdružení není vyšší než odměna placená obvykle za podobnou činnost v podnikatelském sektoru.²²

Je však důležité poznamenat, že **veškerá tato dodatečná kritéria musí brát v úvahu místní podmínky a cíle, kterých zákonodárcé hodlá těmito požadavky dosáhnout.** Zatěžující požadavky mohou odradit organizace od podání žádosti o tento statut. Např. v Maďarsku je pro průměrnou NNO poměrně snadné dodržet požadavky na řádný veřejnoprávní statut, takže asi polovina NNO jsou řádnými VPO. Naproti tomu v Polsku je v důsledku obtížných kritérií

²² Estonský zákon o dani z příjmu,

<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.aspo?loc=text&dok=X40007K11&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=tulumaksu>



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

a povinností pouze okolo 10% NNO registrováno jako VPO,. Proto musí zákonodárci při regulaci VPO posoudit, zda mají za cíl zvýšit průhlednost a zúčtovatelnost a rozšířit přístup k výhodám větší části tohoto sektoru nebo zda mají za cíl vytvořit „elitní“ skupinu organizací, které mohou být například partnery státního sektoru při poskytování sociálních služeb (jak k tomu dochází v Polsku nebo v Maďarsku zavedením statutu tzv. „význačných“ VPO).

V- ROZHODOVACÍ ORGÁN

Kdo rozhoduje o tom, zda organizace splňují kritéria pro udělení veřejně prospěšného statutu? Tato otázka má zásadní dopad na regulaci veřejně prospěšných organizací a na celý neziskový sektor. Rozhodovací subjekt je oprávněn udělovat veřejně prospěšný statut; má často i oprávnění odebrat tento statut a v některých zemích odpovídá i za dohled nad činností veřejně prospěšných organizací a na poskytování podpory této činnosti. Přiznáním statutu veřejně prospěšné organizace klade rozhodovací subjekt základ pro odlišné regulační zacházení – zacházení, které s sebou nese jak výhody poskytované státem (zpravidla daňové úlevy), tak i striktnější požadavky na zúčtovatelnosti.

Na otázku, kdo má rozhodovat o veřejné prospěšnosti, není jen jediná odpověď. Namísto toho jednotlivé země zvolily mnoho různých přístupů. V některých zemích (například v Německu) je tato pravomoc udělena daňovým orgánům. V jiných zemích, například Maďarsku, přiznává veřejně prospěšný statut soud, jinde zase státní orgán, například ministerstvo spravedlnosti, jako je tomu v Bulharsku. Jiné země daly tuto pravomoc nezávislým komisím (např. Anglie nebo Moldova). V dalších zemích (Polsko, Lotyšsko) uděluje tento statut státní orgán na základě doporučení nezávislé komise. V Estonsku schvaluje udělení tohoto statutu vláda republiky po obdržení doporučení od Odborného výboru. Každý z těchto přístupů má své zřetelné výhody a nevýhody.

• Daňové orgány

V mnoha zemích rozhodují o přiznání veřejně prospěšného statutu daňové orgány, jež určují, které organizace mají nárok na daňové výhody na základě svých veřejně prospěšných cílů a činností. K zemím, které používají tento přístup alespoň u některých kategorií veřejně prospěšné činnosti, patří Dánsko, Finsko, Německo, Řecko, Irsko, Nizozemsko, Portugalsko a Švédsko. Například daňové orgány v Dánsku přiznávají veřejně prospěšný statut prostřednictvím každoročně zveřejňovaného seznamu organizací, které mají nárok na tento statut. Ve Finsku uděluje tento statut Státní daňová rada na dobu pěti let. V Německu odpovídají za jeho udělování daňové orgány, které každé tři roky ověřují, zda jsou plněny podmínky pro ponechání tohoto statutu. Nizozemsko nevyžaduje oficiální přiznání statutu veřejně prospěšné organizace, ale VPO o něj mohou požádat. Přiznání tohoto statutu pomáhá organizacím vyhnout se potenciálním sporům, což je obzvláště důležité v souvislosti s velkými dary. Daňové orgány v Nizozemsku stanovily určitá kritéria pro tyto žádosti, čímž se snaží zajistit, aby VPO dodržovaly náležitý standard průhlednosti a zúčtovatelnosti.

Udělení pravomoci daňovým orgánům určovat veřejně prospěšného organizace je výhodné z administrativního hlediska, protože všechna tato rozhodnutí vydává jediný orgán. Míra odbornosti, s kterou mohou tyto orgány podle očekávání posuzovat otázku veřejnoprávního



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

statutu, záleží na tom, zda v rámci daňového úřadu existuje oddělení, které se zvláště věnuje této otázce. Kromě toho daňové orgány v některých zemích požadují tuto pravomoc proto, že toto rozhodnutí má dopad na daňový základ. Potenciální nevýhoda tohoto přístupu však vyplývá z rozporu mezi povinností stanovit co nejvyšší daňový základ a odpovědností za udělování statutu, který daňový základ snižuje.

• Jediné ministerstvo

Za regulaci veřejně prospěšného statutu (tzv. za certifikaci a dohled nad ním) odpovídá ministerstvo spravedlnosti, konkrétně centrální rejstřík ministerstva. Soudně registrované VPO, které vykonávají veřejně prospěšnou činnost, musí předložit tomuto ministerstvu žádost spolu s doklady. Je-li žádost zamítnuta, může se žadatel do 14 dnů odvolat u Nejvyššího správního soudu.

Primární výhodou udělení oprávnění jednomu ministerstvu spočívá ve větší pravděpodobnosti soustavného rozhodování. Zřízení zvláštního oddělení na ministerstvu (jak to vidíme v Bulharsku) může rovněž posílit rozvoj specializovaných znalostí a praktických zkušeností v otázkách veřejné prospěšnosti. Současně však jedno ministerstvo s mnoha povinnostmi nevěnuje těmto otázkám dostatečné zdroje, v důsledku čehož je méně pravděpodobné, že dojde k tomuto rozvoji. Největším nebezpečím udělení tohoto oprávnění jednomu ministerstvu je riziko vydávání neodůvodněných, politicky motivovaných rozhodnutí. V některých zemích, v nichž mají ministerstva rozhodovací pravomoc v otázkách registrace, má toto opatření často zmrazující účinek na VPO, které usilují o registraci.²³

• Soudy

Aby se vyhnuly zpolitizovanému rozhodování, udělily některé země pravomoc uznávat veřejně prospěšné organizace **soudům**. Ve Francii je to Conseil d'Etat – nejvyšší správní soud – který má oprávnění rozhodovat o tom, zda sdružení a nadace splňují kritéria pro statut „veřejně prospěšného subjektu“. Další výhodou, kterou může nabídnout soudní registrace, je snadný přístup, pokud toto oprávnění mají soudy v celé zemi. Soudy mohou dokonce urychlit proces přiznávání statutu veřejně prospěšné organizace v zemích, kde VPO mohou současně požádat o zápis jako právnické osoby a o uznání jako veřejně prospěšný subjekt. Tak je tomu v Řecku a v Maďarsku. Na druhé straně jsou soudy obvykle přetížené a registrační proces

²³ Velmi málo zemí udělilo rozhodovací pravomoc několika liniovým ministerstvům. Jednou z těchto výjimek je Rumunsko. I když se tento přístup může jevit jako užitečný při zajišťování toho, aby veřejně prospěšné činnosti hodnotila ministerstva s příslušnými kompetencemi (např. aby ministerstvo zdravotnictví posuzovalo žádosti VPO, které se zabývají činnostmi souvisejícími se zdravím), má daleko více nevýhod. Nebezpečí politického rozhodování není odstraněno: představme si například ekologickou VPO, která hodlá prosazovat ochranu životního prostředí a zapojovat se do soudních sporů v této oblasti a která žádá o certifikaci/registraci u ministerstva životního prostředí. Vyostřují se nesrovnalosti v rozhodování mezi jednotlivými ministerstvy. Navíc se budou nevyhnutelně vyskytovat mezery v kompetencích, kdy žadatel o statut VPO nebude vědět, které ministerstvo je oprávněno vyřídit jeho žádost. Navíc rumunský zákon ponechal stanovení kvalifikačních kritérií na každém jednotlivém ministerstvu, což způsobuje nejistotu těm ministerstvům, která nevydala žádná taková kritéria a vede k nesoustavnosti, protože se tato kritéria mohou u jednotlivých ministerstev lišit. Proto Rumunsko nyní hodlá reformovat tento systém.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

může být proto pomalý. Soudy se musí rovněž zabývat širokou škálou záležitostí, což jim ztěžuje rozvíjet specializované znalosti a zkušenosti v otázkách veřejné prospěšnosti. A konečně decentralizované rozhodování zřejmě nemůže zajistit soustavnost vydávaných rozhodnutí.

• Nezávislé komise²⁴

Zřejmě nejvíce inovačním přístupem je vytváření nezávislých komisí, které rozhodují o tomto statutu. Například Komise Anglie a Walesu pro charitu je nezávislým regulačním orgánem charitativních činností. Je sice součástí vlády, ale je nezávislá na politickém procesu. Její pravomoci jsou jí uděleny parlamentním aktem a jsou vykonávány pod dohledem komisařů, z nichž každý je nezávislý na politickém procesu a na dobrovolném sektoru. Předsedu a členy komise jmenuje ministr pro třetí sektor. Komise je povinna podávat každoročně parlamentu zprávy o své činnosti. Základními výhodami komisí je jejich nezávislost na politickém zasahování a kvalita a soustavnost rozhodování, kterou umožňuje soustředění znalostí a zkušeností v rukou komise. Nevýhodou jsou náklady na zřízení a udržování komise a skutečnost, že se jedná o centralizovaný orgán.

Moldavský zákon o sdružení zřídil podobný orgán po vzoru Komise pro charitu, označovaný jako Certifikační komise. Tato komise má devět členů, z nichž tři jmenuje prezident, tři parlament a tři vláda. Alespoň jeden člen z každé z těchto tří skupin musí zastupovat veřejně prospěšnou organizaci (a nesmí být státním zaměstnancem) nebo být státním úředníkem nebo poslancem. Úmyslem bylo zajistit, aby jmenování zástupců občanskoprávní společnosti do komise bránilo přijímání represivních nebo diskriminačních rozhodnutí a zvýšilo důvěru veřejnosti. Zásadním problémem však nadále zůstává vývoj náležitého mechanismu pro výběr zástupců občanské společnosti (viz dále).²⁵

○ Státní orgány ve spolupráci s nezávislými komisemi

Estonsko, Polsko a Lotyšsko jsou příklady zemí, kde je rozhodováním o veřejně prospěšném statutu pověřena vláda, soud nebo ministerstvo. Avšak zákony zřizují vedle těchto ministerstev komise pro veřejně prospěšné organizace s poradenským statutem.

V Lotyšsku uděluje tento statut ministerstvo financí na základě stanoviska Komise pro veřejný prospěch, což je kolektivní orgán se stejným počtem členů z řad státních úředníků a zástupců sdružení a nadací. Komise předkládá ministerstvu financí stanovisko o tom, zda činnost sdružení, nadace nebo náboženské organizace je v souladu s veřejně prospěšnými

²⁴ Podrobnější informace o práci nezávislých komisí, které udělují veřejně prospěšný statut viz publikace „Public Benefit Commissions: A Comparative Overview – Armenia, England /Wales, Moldova“, zveřejněnou ICNL, 2005 (<http://icnl.org/knowledge/pubs/PBCommissions.pdf>)

²⁵ Nový lotyšský zákon o veřejně prospěšných společnostech počítá se zřízením Komise pro veřejný prospěch. Tato komise však bude v Lotyšsku jednat pouze jako poradenský orgán ministerstva financí, které je rozhodovacím orgánem. Lotyšská Komise pro veřejný prospěch je tvořena stejným počtem oprávněných státních úředníků a zástupců sdružení a nadací. Postup výběru zástupců sdružení a nadací do komise není v zákoně stanoven, ale bude určen vládou.



European Center for Not-for-Profit Law

1052 Budapest

Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary

Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479

www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400

Washington D.C. 20036, USA

Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555

www.icnl.org

činnostmi a se zákonem stanovenými požadavky na užívání majetku a finančních prostředků. Řád a složení komise a postupy jmenování a výběru zástupců sdružení a nadací schvaluje kabinet.

Polské VPO jsou registrovány v centrálním soudním rejstříku. Zákon rovněž zřizuje Radu pro veřejně prospěšné činnosti, která nemá žádnou úlohu při registraci, nýbrž slouží jako orgán pro vydávání stanovisek, pro poradenství a podporu ministerstva sociálního zabezpečení, které dohlíží na aktivity těchto organizací. Radu tvoří deset zástupců veřejné správy a místní samosprávy a deset zástupců VPO. Členy rady jmenuje a odvolává ministr odpovědný za problematiku sociálního zabezpečení. Výběr zástupců VPO do rady je však omezen na kandidáty, kteří jsou předem vybráni VPO. Rada má tyto povinnosti:

- poskytovat poradu o otázkách souvisejících s uplatňováním zákona;
- poskytovat poradu vládě v právních úkonech, které se týkají veřejně prospěšných a dobrovolných činností;
- poskytovat součinnost a předkládat stanoviska k rozporům mezi orgány veřejné správy a veřejně prospěšnými organizacemi;
- shromažďovat a analyzovat informace o prováděných kontrolách a jejich výsledcích;
- účastnit se kontrol;
- poskytovat poradu ohledně veřejných úkolů, o pověřování nevládních organizací a subjektů uvedených v § 3 odst. 3 plněním takových úkolů a doporučovat standardy plnění veřejných úkolů;
- vytvářet ve spolupráci s VPO mechanismy pro informování těchto organizací o standardech vykonávání veřejně prospěšných činností a o zjištěných případech porušení těchto standardů.²⁶

²⁶ § 35 zákona.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

§ 11 odst. 9 estonského zákona o dani z příjmu

„Žádost o zařazení do seznamu se předkládá regionálnímu orgánu Rady pro daně a clo do 1. února nebo do 1. srpna. Po získání doporučení od *Odborného výboru* sdělí regionální orgán *Rady pro daně a cla* sdružení do 15. září respektive do 15. března prvotní rozhodnutí o zamítnutí zařazení do seznamu nebo o vyškrtnutí sdružení z tohoto seznamu. *Vláda republiky* zařadí sdružení do seznamu na základě návrhu ministra financí, nebo vyškrtne sdružení z tohoto seznamu usnesením vydaným k 1. červenci respektive k 1. lednu.“²⁷

Estonský odborný výbor byl založen v roce 2007 a je tvořen devíti zástupci NNO, většinou ze zastřešujících organizací v jednotlivých oborech činnosti. Tyto zástupce jmenuje ministerstvo financí po poradě s VPO.

o Problémy tohoto modelu

Při posuzování modelu nezávislé komise jako jediného regulačního orgánu nebo jako partnera nějakého státního orgánu je nutno zvážit několik věcí, dříve než se rozhodneme pro tento přístup.

Především je nutno poukázat na **výrazný rozdíl v přístupu ke vztahům mezi vládou a sektorem VPO v Anglii a Walesu a ve střední a východní Evropě (SVE)**. „Charita“ má v Anglii a Walesu dlouhou historii a jedná se o hluboce zakořeněnou a silně podporovanou součást společnosti. Výše uvedený vztah vychází ze vzájemně uznaných silných stránek, z určitého stupně důvěry a z oficiálně přijatého partnerství.²⁸ Toto prostředí umožňuje Komisi pro charitu působit současně jako regulační a kontrolní orgán a jako orgán, který zajišťuje fungování a podporu v tomto sektoru: „*Naším cílem je zajistit tu nejlepší možnou regulaci charitativních organizací v Anglii a Walesu za účelem zvýšení výkonnosti a efektivity charitativních organizací a důvěry veřejnosti.*“²⁹

Ve většině zemí SVE (zejména v jihovýchodní Evropě) vlády a VPO doposud zápasí s definováním svého vztahu. VPO nemají „rezervované místo u stolu“ pro jednání o veřejné politice nebo při přijímání zákonů. Chybí důvěra k jejich úloze a mají špatný image ve společnosti. Dalším problémem je jejich vlastní schopnost stát se silným partnerem. Na druhé straně veřejná správa dosud jednoznačně nedefinovala úlohu, kterou může hrát při regulaci VPO. Často chybí vize a důvěra v to, jak vláda může podporovat rozvoj tohoto sektoru a posilovat tak jeho přínos pro společnost.

²⁷ Estonský zákon o dani z příjmu,

<http://www.legaltext.ee/et/mebass/tekst.asp?loc=text&dok=X40007K11&kce1=en&pg=1&pty/vp=RT&1>

²⁸ Tyto přístup byl formálně přijat v roce 1998 spolu se zahájením uplatňování Dohody o vztazích mezi vládou a dobrovolným a komunitním sektorem v Anglii“. Tato dohoda obsahuje kodex správné praxe ve vztahu k černošským a menšinovým etnickým skupinám, komunitním skupinám, poradenství a hodnocení zásad a postup., financování, zadávání zakázek a dobrovolnou činnost. <http://www.thecompact.org.uk>

²⁹ <http://www.charitycommission.gov.uk/spr/regstance.asp>



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Za druhé, země SVE při posuzování složení komise často předkládají otázku účasti odborníků z občanské společnosti. Tato účast je přínosná, protože může posílit schopnost komise posuzovat při realizaci veřejně prospěšného statutu současné potřeby a trendy ve společnosti. Téměř všichni komisaři Komise Anglie a Walesu pro charitu jsou aktivní v dobrovolnickém sektoru. Avšak účast těchto expertů zůstává v zemích SVE na rozdíl od Anglie a Walesu nadále problémem kvůli obtížím s jejich výběrem a s regulací potenciálního střetu zájmů, který se může objevit.

Demokratická kultura a rozvinuté a vymáhané předpisy, stejně jako nízká tolerance korupce ve veřejném životě vytvořily v Anglii a Walesu prostředí pro dobré řešení potenciálních střetů zájmů. To i nadále kontrastuje s praxí v zemích SVE, kde je nutnost vyhnout se střetu zájmů považována spíše za nutné zlo než za běžný způsob podnikání.

Proto i když se model Komise Anglie a Walesu pro charitu může zdát v zemích SVE přitažlivý, dluží tato komise značnou část svého úspěchu specifickému historickému a kulturnímu kontextu, v němž působí veřejně prospěšné organizace v dané zemi. Země SVE by měly zvážit výše zmíněné faktory (úroveň rozvoje veřejné správy a daného sektoru, kulturu partnerství, vztah mezi vládami a VPO, postavení tohoto sektoru ve společnosti, image daného sektoru apod.), dříve než se rozhodnou, zda uplatnit tento přístup jako nejlepší regulační přístup v konkrétním místním kontextu.

„Zásady

Komise má společně s jinými veřejnými orgány ujednání, podle nichž se rozpoznávají a řeší potenciální střety zájmů.

Komisaři jsou při svém jmenování obvykle požádáni o to, aby se vzdali svého předsednictví nebo jiné funkce v charitativních organizacích. Běžně si však ponechávají své stávající správcovské funkce a ti, jejichž obživa zahrnuje vykonávání jejich profese v charitativních organizacích, v této činnosti nadále pokračují, je-li transparentní a není-li v rozporu s regulační úlohou Komise.

Pokud situace některého komisaře nebo člena Rady obsahuje nebo zjevně obsahuje jednoznačný potenciál pro závažný střet zájmu s jeho oficiální rolí, musí uvést tuto skutečnost v tomto rejstříku a v případě nutnosti odstoupit z příslušné činnosti a jednání Komise.³⁰

A konečně model nezávislé komise bude mít vyšší šance na úspěch tehdy, **je-li zachována nezávislost komise na zásadách vlády a jsou-li vlády vážně odhodlány zajistit její náležitou funkci a její zařazení do systému.** K velkým problémům, na něž narážejí nezávislé komise v SVE, je nedostatek spolupráce s ostatními orgány nebo nedostatečné uznání jejich stanovisek a přínosu. Tento problém spočívá např. v Estonsku v tom, že Rada pro daně a clo a ministerstvo financí nejsou vstřícné k návrhům tohoto výboru, protože jeho

³⁰ Komise pro charitu: registrace a oznamování zájmů, <http://www.charitycommission.gov.uk/tcc/decint.asp>



European Center for Not-for-Profit Law

1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

doporučení pro nejsou závazná.³¹ Dalším problémem je nedostatečný pocit povinnosti komisařů účastnit se zasedání (zejména pokud je jejich práce nehonorovaná). Stanovení jednoznačných pravidel v souladu s místními okolnostmi a přidělení dostatečných zdrojů pro její činnost může zajistit bezproblémové a všestranné fungování komise,³² ale nemůže zaručit její hladkou a úspěšnou práci.

Moldova

„...skutečně nezávislá činnost Certifikační komise je mařena několika problémy. Státní úřady projevují lhostejnost vůči Komisi a nepochopení její role. Prezident, parlament a vláda jakožto nominační orgány vybraly zástupce komise bez dostatečného rozmyslu a víze. Komise doposud nezpracovala podrobné procesní předpisy a nemá ani webové stránky. I rejstřík veřejně prospěšných organizací je pro veřejnost prakticky nedostupný. Avšak zřejmě nejzávažnější je fakt, že zákonodárci dosud nezměnili právní rámec k zajištění dostatečných výsad a pobídek pro veřejně prospěšné organizace. Veřejně prospěšný statut je v zásadě otázkou fiskální regulace. Bez odpovídajících státních výhod je veřejně prospěšný statut většinou prázdný pojem.“³³

• Vládní vyhláška

V naprostém protikladu k přístupu prostřednictvím komise uděluje několik málo států veřejně prospěšný statut vládní vyhláškou. Například v Belgii je organizacím, které se zabývají kulturní činností, udělován veřejně prospěšný statut královským dekretem. Veřejně prospěšný statut v Lucembursku se uděluje velkověvodským dekretem na základě žádosti podané ministerstvu spravedlnosti. Tato praxe odráží zvláštní historický, kulturní a právní kontext a nemusí být nutně vzorem k napodobení.

VI. CERTIFIKAČNÍ/REGISTRAČNÍ POSTUPY

Bez ohledu na to, který orgán určí stát k rozhodování o žádostech o veřejně prospěšný statut, **certifikační nebo registrační proces musí být jasný, rychlý a otevřený a musí být stanovena konkrétní pravidla o tom, kdy zamítnout udělení veřejně prospěšného statutu.**

³¹ „Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia and Hungary“, Katerina Hadzi-Miceva, © ECNL a Institut pro veřejné záležitosti (IPA), Polsko. Paní Hadzi-Miceva předložila tuto studii na konferenci konané 25.-26. října ve Varšavě v rámci projektu s názvem KOMPAS II, financovaný Evropskou unií.

³² § 39 polského zákona stanoví, že „1. Náklady na Radu, které vznikají ze služeb, z provádění výzkumu a ze zpracovávání studií, stejně jako z účasti odborníků a nečlenů Rady na jejích zasedáních, jsou částečně hrazeny rozpočtu, který má k dispozici ministr pro sociální zabezpečení.

2. Účast na práci Rady je odměňována dietami a náhradou cestovních nákladů stanovených v předpisech na základě § 77 odst. 1 bod 2 zákoníku práce.

3. Zaměstnavatelé musí dát zaměstnanci, který je členem Rady, volno k umožnění účasti na zasedání Rady. Zaměstnanec má po dobu tohoto volna nárok na odměnu vypočtenou jako finanční ekvivalent náhrady mzdy za dovolenou. Tento výdaj je hrazen z rozpočtu, který má k dispozici ministr pro sociální zabezpečení.

³³ „Public Benefit Commissions: A Comparative Overview – Armenia, England /Wales, Moldova“, zveřejněno ICNL, 2005



European Center for Not-for-Profit Law

1052 Budapest

Apaczai Csere János u. 17, Hungary

Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479

www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street NW, Suite 400

Washington D.C. 20036, USA

Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555

www.icnl.org

Konkrétní postupy se samozřejmě liší v závislosti na regulačním schématu jednotlivých zemí. Lze však obecně říci, že VPO, které žádají o veřejně prospěšný statut, musí předložit dokumentaci, která naznačuje, že daná organizace (1) provozuje veřejně prospěšnou činnost s nárokem na tento statut, (2) dodržuje požadavky na interní řízení, včetně zábran proti střetu zájmů a proti činnosti ve vlastní prospěch a (3) plní požadavky související s činností (s rozsahem veřejně prospěšné činnosti) a omezení, které se vztahují k této činnosti (zákaz ziskové nebo politické činnosti apod.).

Podrobné postupy registrace veřejně prospěšných společností jsou obsaženy v samostatných zákonech o veřejné prospěšnosti, které nacházíme například v Maďarsku nebo v Polsku. Cílem těchto požadavků je především zajistit, aby se organizace zaměřila převážně na veřejně prospěšnou činnost, aby se nezabývala jinými činnostmi na úkor svého veřejně prospěšného poslání a aby udržovala náležité standardy transparentnosti.

§ 4 maďarského zákona o veřejné prospěšnosti obsahuje konkrétní ustanovení, která musí být zařazena do zakladatelské listiny organizace, k nimž mj. patří:

- (1) seznam veřejně prospěšných činností;
- (2) ustanovení obsahující prohlášení, že organizace provozuje podnikatelskou činnost výhradně v zájmu svých veřejně prospěšných činností a tak, aby je neohrozila;
- (3) ustanovení obsahující prohlášení, že organizace nerozděluje zisky z podnikání, ale věnuje je na svou statutární činnost;
- (4) ustanovení obsahující prohlášení, že se organizace nevěnuje přímé politické činnosti a neposkytuje finanční pomoc politickým stranám; a
- (5) ustanovení související s interním řízením, střetem zájmu a s informačními požadavky.

Procesní záruky o ochraně žadatelů jsou normou. Patří k nim **lhůta k vydání rozhodnutí o registraci**, požadavek na to, aby rozhodovací orgán poskytl písemné odůvodnění odmítnutí registrace a právo odvolat se proti zamítavému rozhodnutí k nezávislému rozhodci. Maďarské soudy musí rozhodnout o žádostech o veřejně prospěšný statut do 30 nebo do 45 dnů, pokud požadují dodatečné informace. Proti zamítavému rozhodnutí se lze do 15 dnů odvolat k soudu vyšší instance. Polské soudy musí rozhodnout o žádostech do tří měsíců, ale v praxi to trvá asi šest týdnů. Bulharsko stanoví ještě přísnější limity pro jednání vlády. Ministerstvo spravedlnosti musí rozhodnout o žádosti o veřejně prospěšný statut „okamžitě“. Neudělení registrace do 14 dnů je považováno za mlčky vyjádřené zamítnutí registrace. V případě zamítnutí se žadatel může **odvolat** do 14 dnů k Nejvyššímu správnímu soudu. Zákon o charitativních organizacích z roku 2006 zavedl Tribunál charitativních organizací jako odvolací orgán, který se zabývá odvoláními a přezkumem rozhodnutí Komise a případy předanými komisí nebo generálním prokurátorem, které se týkají působnosti nebo aplikace zákona o charitě. Důvodem pro zřízení tohoto Tribunálu bylo zajistit, aby charitativní



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

organizace mohly snáze a levněji napadnout rozhodnutí Komise.³⁴ Zákony by měly rovněž obsahovat **důvody pro zamítnutí** udělení statutu veřejně prospěšné organizace.

§ 8 lotyšského zákona o VPO

(1) Ministerstvo financí vydá na základě stanoviska Komise rozhodnutí o zamítnutí udělení veřejně prospěšného statutu, pokud:

- (i) cíle uvedené ve stanovách, interních předpisech nebo statutu sdružení nebo nadace nebo činnosti sdružení, nadace nebo náboženské organizace nejsou v souladu se základními předpoklady veřejně prospěšné činnosti

³⁴ <http://www.charitycommission.gov.uk/spr/briefing.asp>



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apacjai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

- (ii) územní finanční úřad, prokuratura, jiná instituce nebo soud shledaly v činnosti sdružení, nadace nebo náboženské organizace závažná porušení regulačních předpisů;
 - (iii) sdružení, nadace nebo náboženská organizace má dluhy na dani; nebo
 - (iv) sdružení, nadace nebo náboženská organizace neposkytla veškeré informace a dokumenty uvedené v § 7 odst. 2 a 4 tohoto zákona.
- (2) Žadatel má právo odvolat se proti zamítnutí udělení statutu veřejně prospěšné organizace k soudu podle postupů stanovených ve správním řádu,

Země, které udělují veřejně prospěšný statut, často umožňují organizacím za účelem zkrácení tohoto procesu **zaregistrovat se současně** jako organizace občanské společnosti (jako sdružení, nadace nebo v jiné organizační formě) a jako VPO. Tak tomu je v Řecku a Maďarsku a také v Kosovu. Výjimkou je Bulharsko, kde za registraci organizací občanské společnosti odpovídají soudy a ministerstvo spravedlnosti poté zpracovává žádosti o veřejně prospěšný statut.

Některé země rovněž upravují otázku **registrace organizace, která získala, ale posléze ztratila statut VPO**. Například v Bulharsku může taková organizace požádat o statut VPO jeden rok poté, co jej ztratila. Toto právo lze vykonat pouze jednou. Stejnou zásadu obsahuje i lotyšské právo.

Závěrečnou otázkou, kterou je nutno posuzovat v registračním procesu, je otázka, zda je statut VPO udělován **na základě formální kontroly, zda organizace dodržuje zákonné požadavky nebo na základě hmotné kontroly skutečné činnosti organizace**. Například v Maďarsku je proces udělování tohoto statutu podobný registraci sdružení nebo nadace. Tato procedura je formální, znamená pouze předložení zákonem vyžadovaných dokumentů soudu a neponechává mnoho prostoru pro věcné posouzení. V Anglii a Walesu je prvořadým účelem registrace zajistit, aby charitativní organizace měla výhradně charitativní účely a aby veškerá její praktická činnost byla charitativní. Proto Komise provádí věcnou kontrolu navrhovaných činností uvedených v řídicích dokumentech a pokud shledá, že tyto aktivity nejsou charitativní, poskytne nejdříve organizaci poradu o potřebné změně a pokud ji organizace neprovede, odmítne ji Komise zaregistrovat. Vedlejším účelem registrace je zajistit uplatňování správné praxe v organizaci. Proto Komise doporučí používat vzorové řídicí dokumenty, zkontroluje řídicí dokumenty a vydá doporučení ohledně správné praxe. Špatně zpracovaný dokument však není důvod k odmítnutí registrace.

Usnadnění uznávání veřejně prospěšných organizací je v zájmu samotného státu. Registrační požadavky, které zdržují toto uznání nebo předepisují nadbytečné požadavky, jen narušují práce veřejně prospěšných organizací. Právní rámec obsažený v zákoně i ten, který je obsažen v prováděcích předpisech, musí stanovit jednoznačné procesní požadavky, které usnadňují registraci a zároveň stanoví náležité standardy zúčtovatelnosti a transparentnosti.

VII. VÝHODY PRO VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ ORGANIZACE



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Přiznání veřejně prospěšného statutu by nemělo reálný význam, pokud by neexistovaly nějaké státní výhody, které usnadňují činnost a udržitelnost VPO. Státní výhody jsou obvykle poskytovány formou úlev na dani z příjmu organizace, daňových pobídek pro dárci organizace a úlev na DPH. VPO mohou rovněž získávat státní dotace nebo granty a může jim být poskytováno preferenční zacházení při zajišťování některých státních zakázek.

Stát poskytuje VPO většinou daňové zvýhodnění. **Daňové úlevy** mohou mít nejrůznější formy a jsou poskytovány obvykle pouze u příjmů používaných k podpoře veřejně prospěšného cíle. Daně jsou zproštěny tyto kategorie příjmů:

- příjem z grantů, darů a členských příspěvků;
- příjem z hospodářské činnosti;
- příjem z investic;
- příjem z nemovitostí;
- příjem z darů a dědictví.

Kromě toho řada zemí poskytuje i výhody nebo preferenční sazby daně z přidané hodnoty VPO nebo organizacím, které se zabývají obchodem s určitým zbožím nebo službami souvisejícími s veřejným prospěchem.

Zásadním faktorem pro povzbuzování soukromé filantropie na podporu veřejně prospěšné činnosti jsou daňové pobídky pro fyzické osoby a firmy, které poskytují dary VPO. Tyto daňové pobídky mohou mít formu daňových dobropisů nebo obvykleji daňových odpočtů. **Pobídky pro dárci** jsou v praxi spojeny buď s veřejně prospěšným statutem příjemce nebo s výčtem veřejně prospěšných činností, jimiž se příjemce zabývá. Například Maďarsko, Francie a Německo umožňují pouze veřejně prospěšným organizacím získávat daňově odečitatelné dary.³⁵

Stát může rovněž poskytovat **jiné formy podpory** veřejně prospěšným organizacím, k nimž patří tyto formy:

- Ve Spojeném království je mnoho zdrojů grantů, mj. státní loterie, snáze nebo výhradně dostupných charitativním organizacím;
- VPO v Polsku si mohou koupit „právo na trvalý výnos z pozůstalostí ve vlastnictví státní pokladny nebo místní samosprávy“;
- daňoví poplatníci v Polsku mohou vyčlenit 1 procent ze své zaplacené daně ve prospěch veřejně prospěšných organizací dle svého výběru;
- uživatelé služeb veřejně prospěšných organizací v Maďarsku mají nárok na zproštění daně z hodnoty obdržené služby a

³⁵ Ve Francii mohou dostávat daňově odečitatelné dary pouze obecně prospěšná sdružení a veřejně prospěšné nadace (všechny kategorie VPO). V Německu mohou dostávat daňově odečitatelné dary pouze určité veřejně prospěšné organizace (ty, které sledují obecně prospěšné cíle, dobročinné nebo církevní cíle, nebo obecné cíle, které si zasluhují zvláštní podporu).



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

- VPO v Maďarsku mají nárok na určitý rozsah daňových úlev souvisejících s hostujícími dobrovolníky, např. na nezdaněnou náhradu nákladů souvisejících s prací dobrovolníků.

VIII. POVINNOSTI VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH ORGANIZACÍ

Právo VPO na větší státní výhody s sebou nese striktnější povinnosti a informační požadavky. Protože jsou VPO příjemci přímých a/nebo nepřímých dotací od státu, podléhají samozřejmě větší kontrole ze strany státu. Účelem této kontroly je **chránit veřejnost před možnými podvody a zneužíváním ze strany organizací občanské společnosti a zajistit, aby byla veřejná podpora spojená s veřejným prospěchem**. V kladném vyjádření je cílem dohledu **podporovat účinné fungování VPO podporou jejich správného řízení podle velikosti organizace a zajistit, aby veřejně prospěšné organizace nesly odpovědnost vůči svým členům, beneficiantům, uživatelům a veřejnosti**. Stupeň dohledu musí odpovídat poskytovanému prospěchu a nesmí být natolik rušivá, aby omezoval nezávislost těchto organizací.

1. Pravidla o užívání majetku, přeměně a likvidaci

Když jsou VPO zproštěny příslušných daní, podléhají často větším **omezením při užívání svého majetku** než organizace, které nemají tento statut, aby se tak zajistilo, že veřejné peníze nejsou používány k soukromým účelům členů, kteří jsou těsně spjati s organizací.

§ 12 lotyšského zákona o VPO

- (1) Veřejně prospěšným společností je zakázáno rozdělovat svůj majetek nebo finanční prostředky mezi zakladatele, členy představenstev a jiné administrativní instituce (jsou-li zřízeny) nebo používat je přímo nebo nepřímo ke získání nějakého prospěchu (záruk, úvěrů, vlastních směnek a dalších hmotných požitků).
- (2) Ustanovení odstavce 1 tohoto paragrafu platí rovněž pro zakladatele, členy představenstva a dalších administrativních institucí (jsou-li zřízeny) veřejně prospěšných organizací, pro jejich manžele/manželky, pokrevní příbuzné do druhého stupně a jiné příbuzné do prvního stupně.
- (3) Pokud nějaká osoba dostane odměnu za práci ve veřejně prospěšné organizaci, musí být tato odměna přiměřená a odůvodněná vykonanou prací a finanční situací veřejně prospěšné společnosti.

Maďarský zákon stanoví, že VPO nesmějí poskytovat „*cílové granty odpovědným osobám, osobám, které jim poskytují podporu a jejich příbuzným s výjimkou služeb dostupných komukoli bez omezení a grantů odpovídajících zakládajícím dokumentům a poskytovaným na základě právního vztahu mezi organizacemi občanské společnosti a jejich členy.*“³⁶

³⁶ § 14 zákona.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Důležitým omezením, které lze nalézt v mnoha zákonech, je **zákaz přeměny** veřejně prospěšné organizace na organizaci sledující soukromý prospěch (např. v Bulharsku). § 16 lotyšského zákona stanoví, že v případě reorganizace sdružení nebo nadace nepřechází veřejně prospěšný statut na následnické sdružení nebo nadaci s výjimkou reorganizací prostřednictvím fúze, kdy je slučované sdružení nebo nadace v okamžiku reorganizace veřejně prospěšnou organizací. V případě rozdělení sdružení nadace si rozdělená organizace ponechává veřejně prospěšný statut.

Pravidla pro likvidaci jsou rovněž konkrétně stanovena ve většině zákonů upravujících veřejně prospěšný statut. V Lotyšsku může být nerozdělený majetek VPO v případě likvidace nebo odebrání tohoto statutu převeden na VPO uvedenou v rozhodnutí Komise, která má podobné cíle činnosti a pokud to nelze učinit, přejde nerozdělený majetek na stát, „*který jej využije co možná nejvíce v souladu s cíli naznačenými ve stanovách veřejně prospěšné organizace.*“³⁷ V Bulharsku se majetek veřejně prospěšné organizace převádí po její likvidaci na jinou VPO podle rozhodnutí soudu a pokud to nelze učinit, na obec podle sídla zaniklé veřejně prospěšné organizace.

§ 43 odst. 2 bulharského zákona:

Majetek nelze žádným způsobem převést na:

1. zakladatele a stávající a bývalé členy;
2. osoby, které byly členy orgánů právnické osoby a na její zaměstnance;
3. Likvidátory, s výjimkou úplatného převodu;
4. manžele/manželky osob uvedených v bodech 1 - 3;
5. příbuzné osob uvedených v bodech 1 – 3 v přímé linii – bez omezení, na příbuzné v nepřímé linii do čtvrtého stupně nebo na příbuzné ze strany manželského partnera – do druhého stupně včetně;
- 6- právnické osoby, v nichž osoby uvedené v bodech 1 - 3 zastávají vedoucí funkci nebo mohou prosazovat nebo bránit vydání rozhodnutí.

Podle polského zákona platí, že je-li organizace vyškrtuta z rejstříku, je povinna do 6 měsíců vynaložit na svou vlastní činnost prostředky získané od veřejnosti, které byly shromážděny v období, kdy organizace měla statut veřejně prospěšné organizace. Prostředky, které nebyly v dané lhůtě vynaloženy tímto způsobem, budou převedeny na organizaci, která vykonává statutární činnosti stejného nebo podobného rozsahu a kterou vybere ministr odpovědný za sociální zabezpečení.

2. Dohled a zúčtovatelnost

- **Dozorčí orgány**

³⁷ § 17 lotyšského zákona o VPO



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Státní orgány oprávněné regulovat činnost VPO se v jednotlivých zemích navzájem značně liší. Téměř v každé zemi hrají výraznou dozorčí roli **daňové orgány** prostřednictvím svého daňového zacházení s VPO. V zemích jako Německo a Nizozemsko, kde je regulace veřejně prospěšných organizací v první řadě otázkou daňové regulace, hrají daňové orgány dokonce ústřední dozorčí roli. V jiných zemích je prvořadý dohled nad VPO svěřen nějakému **ministerstvu**, například ministerstvu spravedlnosti v Bulharsku nebo ministerstvu sociálního zabezpečení v Polsku. Ve Francii vykonává dohled nad veřejně prospěšnými nadacemi ministerstvo vnitra a *Prefet du Departement*. V Maďarsku jsou hlavními orgány dohledu nad VPO (stejně jako nad všemi registrovanými NNO) **veřejní prokurátoři**.

Jiné specializované státní orgány se zabývají specifickými aspekty dohledu nad VPO, mj. nad vynakládáním fondů státního rozpočtu a nad dodržováním obecně závazných právních předpisů. Například v Maďarsku platí, že pokud VPO získá prostředky ze státního rozpočtu, může jejich použití sledovat Státní kontrolní úřad a veřejný prokurátor je oprávněn vyšetřovat potenciální porušení zákona. V Bulharsku může ministerstvo spravedlnosti podat oznámení o porušení zákona veřejnému prokurátorovi a orgánům státní finanční kontroly. Podobně v Německu dohlíží ministerstvo vnitra nad porušeními, které nesouvisí s daněmi a občanské organizace jsou předmětem kontroly ze strany státu podle příslušných právních předpisů jednotlivých spolkových zemí, což znamená, že každá spolková země má svůj vlastní systém dohledu.

Jak je zdůrazněno výše, Komise Anglie a Walesu pro charitu představuje jedinečný přístup k regulaci veřejně prospěšných organizací (nebo charitativních organizací). Komise má pět rozsáhlých funkcí, k nimž patří registrace, zúčtovatelství, sledování, podpora a vymáhání. Základem všech těchto funkcí je obecná povinnost Komise povzbuzovat dobročinné úsilí.

• Výkaznictví

Stát má oprávněný zájem na získávání informací k zajištění transparentnosti a zúčtovatelství VPO. K příslušným informacím patří (1) **finanční informace** (např. roční účetní závěrky, vyúčtování použití majetku získaného z veřejných zdrojů, který má být použit k veřejnému prospěchu) a (2) **programové informace** (např. zprávy o činnostech vykonávaných ve veřejném zájmu).

VPO obvykle podávají výkazy daňovým orgánům, mj. roční přiznání k dani (i když je organizace zproštěna daňové povinnosti) a/nebo formuláře žádostí o daňové úlevy (které jsou podávány dobrovolně), a dále roční zprávy o činnosti dozorovému ministerstvu nebo úřadu. Veřejně prospěšné nadace ve Francii předkládají výroční zprávu a účetní závěrku příslušnému *Prefetovi* a ministerstvu vnitra. Organizace občanské společnosti v Německu musí předkládat výroční zprávy příslušným státním orgánům (podle zákonů jednotlivých spolkových zemí) a také finančním orgánům, aby jim mohly být přiznány daňové výhody (nárok na zproštění daňové povinnosti se ověřuje každé tři roky). VPO v Polsku musí zpracovávat a předkládat výroční zprávu o činnosti a roční účetní závěrku ministerstvu sociálního zabezpečení. Zákon stanoví, že tyto organizace „zpracovávají a zveřejňují roční účetní závěrky i tehdy, když to



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere János u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

není vyžadováno účetními předpisy.³⁸ VPO v Maďarsku musí zpracovávat a zveřejňovat na svých webových stránkách zprávy o veřejně prospěšné činnosti, které obsahují účetní výkaz, informace o použití veřejné podpory, přehled o veřejně prospěšné činnosti, výši obdržených veřejných dotací a výši odměn vyplacených vrcholovým vedoucím pracovníkům. Je však zajímavé, že Maďarsko nevyžaduje, aby byla zpráva o veřejně prospěšné činnosti zpracována a předložena některému ministerstvu nebo regulačnímu orgánu, ale pouze aby byla předložena k nahlédnutí (nemá-li organizace webová stránka, stačí ji „zprístupnit veřejnosti“).

Rámec zúčtovatelství v Anglii a Walesu je odstupňován podle velikosti charitativní organizace s jednoduchým výkazem o činnosti a o příjmech a výplatách u malých charitativních organizací a komplikovanými zprávami a účetními výkazy u velkých charitativních organizací. Limitem je roční příjem ve výši 10 000,- britských liber. Organizace, které nedosahují tohoto limitu, musí pouze předkládat zprávy a výkazy k nahlédnutí, ale nemusí je podávat. Organizace, které překročí tento limit musí vyplnit podrobnější příznání a zaslat zprávu Komisi. Organizace s ročním příjmem vyšším než 250 000,- liber musí mít své výkazy ověřeny kvalifikovaným auditorem.

Náležitě zpřístupnění informací umožňuje veřejnosti plnit své povinnosti dohledu.³⁹ Jako uznání této cenné úlohy mnoho zemí výslovně vyžaduje zveřejnění těchto informací. V Bulharsku „*musí být zpráva VPO zveřejněna. Oznámení o dostupnosti vypracované zprávy a také místo, čas a způsob přístupu k ní je zveřejněno v centrálním registru.*“⁴⁰ V Polsku VPO „*zveřejňují zprávy způsobem dostupným pro všechny zájemce.*“⁴¹ V Maďarsku platí, že „*Zprávy o činnosti pro veřejné blaho ... musí být dány ke kontrole veřejnosti a každý si z nich může pořizovat na vlastní náklady kopie.*“⁴²

• Audity a kontroly

Vedle informačních povinností používají úřady i další monitorovací nástroje, například státní audit a kontroly. Například daňové orgány v Německu mohou provádět **pravidelné daňové kontroly** na základě předchozího oznámení a příslušné lhůty k přípravě stanovené organizací občanské společnosti. Kontroly DPH však lze provádět bez předchozího oznámení. Maďarské VPO podléhají **finančním kontrolám užívání státních nebo obecních dotací nebo grantů** z evropských programů. Příslušný kontrolní orgán musí mít důvod k takové kontrole, ale se vyžaduje se od něho předchozí oznámení.

§§ 28-33 polského zákona stanoví podrobné postupy pro kontrolu VPO.

Ministerstvo sociálního zabezpečení je oprávněno provádět kontroly nebo pověřit jimi

³⁸ § 23 zákona.

³⁹ K preferovaným metodám zpřístupnění patří zveřejnění v novinách (ČR), na webových stránkách (Maďarsko) nebo zpřístupnění příslušných dokumentů veřejnosti k nahlédnutí v sídle organizace (Maďarsko).

⁴⁰ Bulharský zákon o neziskových právnických osobách, § 40 odst. 3.

⁴¹ Polský zákon o veřejně prospěšných činnostech, § 23 odst. 1.

⁴² Maďarský zákon o veřejně prospěšných organizacích, § 19 odst. 5.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

krajského hejtmana. Ministerstvo má právo přístupu k majetku, dokladům a dalším informačním, nosičům organizace a požadovat ústní i písemná vysvětlení, Taková kontrola musí být prováděna v přítomnosti zástupce VPO nebo jiného svědka. Kontroloři musí zpracovat písemnou zprávu. Vedoucí pracovník VPO má do 14 dnů možnost předložit písemné vysvětlení nebo námítky k obsahu zprávy. Předložená kontrolní zpráva popisuje fakta zjištěná během kontroly, včetně všech nedostatků, a stanoví lhůtu nejméně 30 dnů k jejich nápravě. Rada VPO může doprovázet kontrolní návštěvy prováděné ministerstvem sociálního zabezpečení.

V Anglii nemá vláda jako taková žádnou pravomoc kontrolovat charitativní organizace. Příslušné orgány mají samozřejmě širokou škálu pravomocí, mj. ty, které souvisejí s terorismem a trestnou činností (policie), se zneužíváním finančních prostředků firmami a bankami nebo orgány péče o dítě (Inspektorát sociálních služeb). Jsou to však generické pravomoci, které se netýkají charitativního sektoru. **Dozorčí a vyšetřovací pravomoci** nezávislé na vládě má Komise pro charitu, která se jejich prostřednictvím snaží povzbuzovat správnou praxi (jako podpůrný a poradenský orgán) a vypořádat se se zneužíváním (jako vyšetřovací orgán).

Odbor podpory při Komisi odpovídá za poskytování porady a vodítka organizacím v mnoha právních, správních, řídicích a finančních otázkách. K zajištění lepší dostupnosti těchto služeb působí tento odbor v terénu, navštěvuje jednotlivé charitativní organizace a pořádá pro ně putovní akce a konference. Vyšetřovací odbor komise odpovídá za potírání zneužívání. Může pozastavit funkci správcům, zmrazit bankovní účty a jmenovat namísto správců nucené a řídicí správce. I když Komise nemá pravomoc zrušit registraci charitativní organizace, může zrušit tuto organizaci převodem všech jejích zdrojů na srovnatelnou charitativní organizaci, Tyto dva odbory jsou spolu s registračním odborem podporovány týmem právníků a účetních, kteří poskytují odborné informace.

Klíčem k jednání Komise je přiměřenost. S menšími charitativními organizacemi (s ročním příjmem méně než 10 000,- britských liber) se zachází citlivě. „Kontrola“ není výraz, který Komise používá. Namísto toho vyvinula praxi předem oznámených návštěv ke zkoumání správní činnosti charitativní organizace, Komise se zaměřuje na větší charitativní organizace (na základě důvodu) s cílem prosazovat správnou praxi. Zahájení šetření bez důvodu je v rozporu s etikou komise.

• Vymáhání ze strany státu, sankce a odebrání statutu/ukončení činnosti

Státní sankce proti organizacím občanské společnosti často zahrnují **pokuty** za různé porušení pravidel, například za nepředkládání zpráv.⁴³ Trvající prodlení s předložením zpráv může mít v mnoha zemích za následek zrušení organizace. K tomu však může dojít až po příslušném

⁴³ Tak je tomu v Bulharsku, kde může stát uložit těmto organizacím pokutu ve výši 50-500 EUR. Polské sdružení, které nevyhoví žádosti o předložení dokumentů, zaplatí jednorázovou pokutu maximálně 50 000,- zlotých (cca 11 300,- EUR), která může být prominuta, pokud sdružení splní tuto žádost okamžitě po uložení pokuty. Slovenská nadace, která nepředloží zprávu, může dostat pokutu 10 000,- až 100 000 SKK (cca 200-2500 EUR). V mnoha zemích (Bosna, Chorvatsko, Srbsko a Černá Hora) lze uložit pokutu jak organizaci, tak i jejímu odpovědnému zástupci.



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

oznámení organizaci a po poskytnutí možnosti napravit tento nedostatek. Organizace občanské společnosti mají obvykle možnost odvolat se proti pokutě i proti zrušení.

Proti veřejně prospěšným společnostem lze uplatnit další sankce, zpravidla **ztrátu daňových výhod nebo zrušení statutu VPO**: Například v Bulharsku nelze VPO ukládat pokuty. Namísto toho může mít soustavné nedodržování informačních povinností za následek ukončení činnosti VPO. VPO v Německu, v Kosovu a v Rumunsku, které nepředloží zprávy, mohou rovněž ztratit svůj veřejně prospěšný statut. A obdobně v České republice mohou veřejně prospěšné společnosti ztratit komplexní daňové výhody v roce, kdy se dopustí porušení a omezenější daňové výhody v následujícím roce.

Statut veřejně prospěšné organizace lze odebrat formou sankce pouze za výjimečných okolností. Pokud nějaká organizace v Maďarsku například poruší zákon nebo svou zakládající listinu, může jí soud odebrat na žádost prokurátora její statut veřejně prospěšné společnosti, ale pouze poté, co jí to oznámí a dá jí možnost napravit situaci. V Polsku platí, že pokud VPO ve stanovené lhůtě neodstraní problémy zjištěné během kontroly, může ministr sociálního zabezpečení podat návrh na její vyškrtnutí ze státního soudního rejstříku. Nutno poznamenat, že v obou těchto případech musí vláda nejdříve upozornit organizaci na dané porušení a dát jí možnost odstranit problém a rozhodnutí o odebrání statutu vydává soud. V Lotyšsku má ministerstvo financí před rozhodnutím o odebrání statutu veřejně prospěšné organizace právo požádat Komisi pro veřejný prospěch o stanovisko k danému porušení a statut lze odebrat pouze tehdy, když organizace do stanoveného termínu nenapraví porušení uvedené v písemném upozornění ministerstva.

IX, ZÁVĚR

Regulační přístup ke statutu veřejně prospěšné organizace se v jednotlivých evropských zemích navzájem liší. Hlavním cílem zavedení tohoto statutu je podpora veřejně prospěšných činností a zajištění toho, aby daňové výhody poskytované VPO navazovaly na cíle a aktivity, které jsou ku prospěchu veřejnosti a společnosti. Avšak statut veřejně prospěšné organizace je zaváděn rovněž proto, aby organizace provozující činnost ku prospěchu společnosti mohly dostávat jiné druhy státních výhod, nebo na podporu spolupráce mezi státními orgány a organizacemi občanské společnosti, nebo ke zlepšování image a zúčtovatelnosti tohoto sektoru. Cíle sledované zákonodárci při zavádění tohoto statutu musí být hybnou silou obecné politiky regulace veřejné prospěšnosti. Zároveň je nutno brát v úvahu řadu místních faktorů které mají vliv na uplatňování regulace (stávající právní rámec, místní kulturu a tradice, stávající výhody, úroveň rozvoje třetího sektoru, vztah s vládou), aby bylo možno zajistit dosahování požadovaných výsledků.

Tato studie měla za cíl poukázat na nejběžnější otázky a na správnou praxi diskutovanou ve všech zemích SVE při zavádění statutu veřejně prospěšných organizací, K těmto otázkám patří:

- Jaké jsou regulační přístupy používané v Evropě? Měl stát regulovat tento statut v rámcových zákonech, v daňových zákonech nebo přijmout samostatné zákony o statutu veřejně prospěšných organizací?