

Připomínky k návrhu občanského zákoníku

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

A) Navrhuje se vypustit § 145 a § 146 o veřejné prospěšnosti

Uvedená ustanovení návrhu občanského zákoníku se pokouší o úpravu statutu veřejné prospěšnosti. Navrhovaná právní úprava je jednak nadbytečná a jednak špatná. Občanský zákoník z principu nemá být a fakticky ani nemůže být normou, která bude řešit "financování a přiznávání výhod" některým právnickým osobám. Občanský zákoník má v tomto ohledu zůstat u samého jádra věci - nastavit jednoduché a zbytečně nezátěžující podmínky pro sdružování lidí. Navíc navrhované ustanovení v principu nic nemění na dnešním stavu, kdy jsou faktické výhody, zejména daňového charakteru, přiznávány neziskovým organizacím a jejich dárcům na základě ustanovení daňových zákonů.

Na základě naší účasti při přípravě zákona o veřejné prospěšnosti jsme přesvědčeni o tom, že připravovaná prováděcí úprava je vytržená z celoevropského kontextu (běžně se úprava týká vztahu veřejně prospěšných subjektů vůči veřejnosti, zatímco česká úprava reguluje vztah ke státu) a navíc ohrozí občanský sektor. Navrhujeme proto vypuštění úpravy veřejné prospěšnosti z občanského zákoníků, aby odpadl důvod přípravy nového zákona o veřejné prospěšnosti a pozornost byla soustředěna na skutečná a efektivní řešení situace.

K očištění neziskového sektoru od těch, kteří pouze zneužívají výhody, které stát nevládním organizacím poskytuje a ničí tak dobré jméno neziskového sektoru jako celku, je zapotřebí:

- Vznik veřejného rejstříku občanských sdružení, z něhož by bylo zřejmé, čím se daná sdružení zabývají, jak a s jakými prostředky hospodaří, kdo jedná jejich jménem navenek, jaké jsou jejich stanovy, jakým způsobem mají ošetřený svůj případný zánik, atd. Tento rejstřík by měly vést soudy a nikoliv Ministerstvo vnitra jako doposud.
- Jasně a přehledně formulovaná pravidla, za jejichž splnění mohou být třetí osoby příjemcem prostředků z veřejných rozpočtů nebo se ucházet o veřejné zakázky a granty (upravené v rozpočtových pravidlech vlády a daňových předpisech).

Nově zavedený statut veřejné prospěšnosti ke kultivaci neziskového sektoru nepovede, protože jak ukazují zkušenosti z oblasti nadačního práva, stát nebude vůbec schopný dodržování podmínek veřejné prospěšnosti kontrolovat a vymáhat.

Statut veřejné prospěšnosti ohrozí existující „slušné“ neziskové subjekty následujícím způsobem:

- Vymezování pojmu veřejné prospěšnosti (neúmyslné pochybení v definici, možné politické zneužití)
- Zavádění registračního či dokonce koncesního principu pro režim veřejné prospěšnosti
- Nárůst administrativní zátěže (včetně závazku desetiletého plnění těchto povinností)
- Ohrožení vícezdrojového financování v souvislosti s povinností reinvesticí zisku

B) Navrhuje se, aby součástí návrhu občanského zákoníku byl institut zapsaného (registrovaného) partnerství tak, jak byl obsažen v části druhé, hlavě IV návrhu občanského zákoníku předloženého do připomínkového řízení v roce 2008.

V roce 2008 byl předložen k připomínkovému řízení i k veřejné diskusi návrh nového občanského zákoníku, který byl připravován po řadu let. Tento návrh obsahoval v části druhé hlavu IV s názvem Zapsané partnerství. Do této hlavy byl zčásti převzat, zčásti modernizován institut registrovaného partnerství, který je součástí českého právního řádu od roku 2006 na základě zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství. Z později projednávané verze

návrhu občanského zákoníku však bylo zapsané partnerství vypuštěno. Domníváme se, že pro vyčlenění tohoto institutu mimo občanský zákoník chybí jakýkoli věcný důvod. Tento stav je navíc ve zjevném rozporu s § 9 odst. 1 osnovy, podle kterého „občanský zákoník upravuje osobní stav osob“. Důvodová zpráva k § 9 dodává, že je „vyloučeno, aby se úprava statusových otázek ocitla mimo občanský kodex“. Navrhujeme tedy, aby se institut zapsaného partnerství vrátil do osnovy v podobě, v jaké byl v oné verzi z léta 2008.

Je třeba říci, že se zařazením institutu zapsaného partnerství do nového občanského zákoníku jeho autoři počítali přinejmenším od roku 2001 (Srov. Eliáš, K.; Zuklínová, M.: Principy a východiska nového kodexu soukromého práva, Praha 2001, str. 178-180). Autoři návrhu přinesli i zásadní argumenty pro zařazení tohoto institutu do připravovaného kodexu; z důvodové zprávy k verzi návrhu z roku 2005 (k § 836) vyjímáme: „Účelem adekvátní statusové úpravy společenství dvou osob stejného pohlaví je splnit úkol státu přistupovat stejně ke všem svým státním občanům a dát každému svému státnímu občanovi možnost prožít život v právně chráněném svazku statusově relevantním s jiným státním občanem, resp. s jiným člověkem, úkol nabídnout homosexuálně orientovaným osobám adekvátní právní prostředí, adekvátní právní institut vyrovnávající jejich statusové postavení s člověkem orientovaným heterosexuálně. Nejde tudíž o nadlepšení postavení, o přiznání zvláštních výhod, ale o přiznání stejných výhod – totiž sdílet s jinou osobou společenství státem uznané se statusovými důsledky – jaké mají všichni ostatní. Nelze nevidět, že odpíráním institucionalizace vztahům dvou osob stejného pohlaví, de facto i de iure sankcionuje stát osoby s vrozenou variantou tzv. běžné sexuální orientace.“ S těmito argumenty se naprosto ztotožňujeme.

Proto byl institut zapsaného partnerství obsažen ve všech verzích návrhu občanského zákoníku až do roku 2008. Je-li účelem rekodifikace občanského práva vytvoření „obecného kodexu soukromého práva“ (viz důvodovou zprávu k osnově, str. 19), je nesystémové ponechat mimo kodex institut zapsaného partnerství, o jehož soukromoprávní povaze není sporu. Lze dodat, že institut by měl být zahrnut do osnovy stejně, jako byl v této poslední verzi osnovy nově vtažen i institut bytového spoluvlastnictví, dosud také nesystémově stojící mimo osnovu.

Důvodová zpráva k návrhu občanského zákoníku z června 2008 (na str. 209-210) přinášela tento i další argumenty pro zařazení zapsaného partnerství: „I když zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a změně některých souvisejících zákonů, nabídl homosexuálně orientovaným občanům ČR určitou institucionalizaci jejich vztahů, stále nelze říct, že by bylo vytvořeno takové právní prostředí, jaké je v intencích Protokolu č. 12 – dodatku k Evropské úmluvě o lidských právech, kde se výslovně zakazuje (kromě jiného) diskriminace osob z důvodů pohlaví (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS no. 177). Je cílem a smyslem zde navrhovaných ustanovení takové právní prostředí nastolit, zejména pokud jde o některé aspekty statusové roviny a pokud jde o majetkovou rovinu vzájemných vztahů dvou osob stejného pohlaví. Odráží se to v některých doplněních a některých změnách platné právní úpravy. Určitá proměna platného právního stavu je vyvolána rovněž potřebou zařadit právní úpravu vztahů osob stejného pohlaví do občanského zákoníku jakožto kodexu upravujícího veškeré statusové právo.“ I s těmito argumenty se naprosto ztotožňujeme.

Institut zapsaného (registrovaného) partnerství je od roku 2006 součástí českého právního řádu. Není sporu o tom, že se jedná o soukromoprávní institut. Má-li být občanský zákoník obecným kodexem soukromého práva, je vyčlenění zapsaného partnerství mimo něj z odborného hlediska nesmyslné. Nejméně od roku 2001 počítali autoři návrhu se zahrnutím zapsaného partnerství do občanského zákoníku a všechny dosavadní verze návrhu je obsahovaly. Pro zahrnutí zapsaného partnerství do nového občanského zákoníku přitom hovoří řada důvodů: Zákoník má podle § 9 obsahovat veškeré normy týkající se osobního

stavu, pročež je vyčlenění jednoho osobního stavu mimo zákoník nesystémové a odporuje textu i záměru nového občanského zákoníku. Zapsané partnerství je silně provázané s řadou institutů občanského práva, např. s ochranou osobnosti, nájemním bydlením, děděním nebo s pojmem osoby blízké, a proto vyčlenění zapsaného partnerství mimo zákoník bude zbytečně činit právní řád nepřehledným. Vypuštění zapsaného partnerství z osnovy znamená kromě toho i pokračování nedostupnosti velmi potřebného institutu společného jmění pro zapsané (registrované) partnery, obsaženého v původních verzích návrhu. Moderní zákoník, psaný pro řadu desetiletí, by měl odrážet platný právní stav a neignorovat existenci registrovaného partnerství v platném právu České republiky.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

A) K § 143, 145 a 146

Navrhuje se nahradit pojem „veřejná prospěšnost“ pojmem „obecná prospěšnost“.

Veřejně prospěšná činnost evokuje na první pohled aktivity, které jsou financovány z veřejných prostředků, a to vzhledem k současnému stavu i budoucímu směřování dotčeného sektoru není pravda – soukromí donoři hrají významnou roli již v současnosti a jejich význam se pro futuro bude dále zvyšovat.

K § 146

Z pohledu praktického fungování je mnohem zásadnější – způsob přiznávání a odnímání statusu veřejné prospěšnosti. Ustanovení § 146 předvídá existenci budoucích speciálních výhod pro právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti. Tento status se proto může stát žádaným a předstíraná veřejná prospěšnost výhodná pro některé subjekty (daňová hlediska apod.). Zároveň úprava nestanovuje žádnou předběžnou – preventivní kontrolu. Status veřejné prospěšnosti si proto bude moci do veřejného rejstříku zapsat každý. A až následně na základě soudního řízení, které může probíhat na návrh i bez něj, bude možné tento status odejmout. Oprávněným k podání takového návrhu je osoba, která na odejmutí sporného statusu veřejné prospěšnosti osvědčí zájem. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o vlastně jedinou kontrolu při přiznávání statusu, měl by být okruh takto oprávněných osob dostatečně široký tak, aby dosažená kontrola byla skutečně efektivní. Tomuto zadání je nezbytné podřídit soudní výklad aktivně legitimovaných subjektů pro návrh na odejmutí statusu veřejné prospěšnosti. V ideálním případě by se jednalo například o další právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti, které mají samozřejmě zájem na vysokém kreditu tohoto statutu, poskytovatele veřejných podpor, popřípadě orgány veřejné správy, které budou na základě kompetenčních zmocnění v dalších zákonech kontrolovat hospodaření těchto organizací.

B) K §387 a násl. - Ústavy

Označení ústav považujeme za velmi nevhodný.

Povinnému označení ústav se brání samy obecně prospěšné společnosti, které se domnívají, že nově navrhované označení je poškodí v očích jejich životně důležitých dárců i klientů. Navíc výraz ústav (typický pro německy mluvící země) již v současné době není využíván v žádném jiném právním řádu. Pojem soukromoprávní ústav a soukromoprávní nadace jsou v dnešní právní nauce považovány za totožné.

C) K §210 a násl. - Spolek

Navrhovaná právní úprava přinese zbytečně znepřehlednění a zbytečnou zátěž pro mnohdy malá občanská sdružení. Z hlediska občanského sektoru je důležité, aby právní úprava byla

přehledná a jednoduchá. Adresáti těchto norem většinou nebudou školení právníci a zbytečně komplikovaná zákonná regulace by mohla odrazovat potenciální zájemce o založení např. spolku, a tím i od zapojení do občanského života. V důsledku by mohlo dojít k ohrožení svobody sdružování zaručené čl. 20 Listiny základních práv a svobod.

Navrhuje se terminologii vůbec neměnit a ponechat název “občanské sdružení” nebo zvázat návrat k původní formě “ohlášený spolek/o.s.”.

To by nutně neznamenala změny stanov, razítek, hlavičkových papírů a dalšího u sdružení, které využívají ve svém názvu pouze zkratky o.s. Termín občanské sdružení si zaužívala již celá jedna generace Čechů, náklady na jeho změnu u všech organizací budou pravděpodobně velmi výrazné. Změna terminologie bude mít navíc v praktickém fungování dopad na velké množství organizací, které ke svému názvu budou muset připojit nový dodatek.

Není zcela zřejmé, jakým způsobem bude docházet k připojení dodatku „zapsaný spolek / z.s.“ k názvu spolku, zda bude nutné měnit název spolku ve stanovách nebo rejstřících.

K § 213

Navrhuje se změnit formulaci „těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen“.

Tuto formulaci považujeme za nevhodnou, neboť podporuje nesprávnou rozhodovací praxi ministerstva vnitra, které odmítá registrovat občanská sdružení, která nejsou výhradně vzájemně prospěšná. Pokud občanské sdružení poskytuje cokoli veřejnosti (např. pořádá kulturní či vzdělávací akce), narazí při pokusu o registraci na odpor Ministerstva vnitra. Tuto skutečnost lze považovat za potencionálně nebezpečnou, i přestože to již nebude Ministerstvo vnitra, které bude registrovat a rušit spolky.

Činnost spolku je rozdělena na hlavní a vedlejší. Hlavní činností spolku může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen. Přitom lze spolek založit k naplňování společného zájmu jeho členů. Hospodářská nebo jiná podnikatelská činnost tak může být pouze činností vedlejší. Ta může být vykonávána jen za účelem podpory vlastní spolkové činnosti – i při podnikatelském využití majetku spolku tak bude konečným efektem podpora spolkové činnosti, včetně správy spolku.