NON-PROFIT PUBLIC SERVICE ORGANIZATIONS
COMMENTS AND SUGGESTIONS ON DRAFT LAW

A Report Prepared for the

Ministry of Finance

of the

Czech Republic

by

Squire, Sanders & Dempsey

through Contract

with

KPMG Peat Marwick

Under the Auspices of
The Agency for International Development
of the
United States of America

August 19, 1993

This Report is submitted to the Minister of Finance of the Czech Republic. These comments and suggestions were prepared by Squire, Sanders & Dempsey, under subcontract to and with assistance from KPMG Peat Marwick. Funding for this Report is provided by the United States Agency through the Enterprise Restructuring and Privatization Project for Central and Eastern Europe: Czech Republic - Health Care and Public Service Sector (Contract Number EUR-0014-I-00-1057-00, Delivery Order Number 24).

2

Table of Contents

		Pages
Executive Summary		1 to 8
Part I	Background and Purposes of this Report	I-1 to I-3
Part II	The Draft Law and Prior Comments	II-1 to II-3
Part III	A Suggested Structure to Accommodate the Variations Among NPOs to Which the Draft Law Will Apply and Satisfy the Concerns of Commentators Relating to BOs and COs	III-1 to III-5
Part IV	Desirability of Excluding From The Operations of Part Three of the Draft Law (Transformations of BOs and COs) Those Public Activities That Are Unlikely to be Transformed to NPOs	IV-1 to IV-2
Part V	Financing Capital Expenditures	V-1 to V-3
Part VI	Detailed Analysis of Draft Law Provisions	VI-1 to VI-37
Part VII	Conclusion	VII-1

Appendix A -- Draft of NPO Law

Appendix B -- Provision from Ontario, Canada, Law

EXECUTIVE SUMMARY

August 19, 1993

The following is an overview of the contents of this Report. Relevant portions of the Report should be consulted for details.

Part I. Background and Purposes of this Report

In 1992 the Ministry of Finance (Ministry) was assigned the task of developing a law for the formation, governance and regulation of non-profit legal persons to be engaged in public service activities (NPOs).

The purpose is to create a clear and modern legal form for NPOs as legal entities which may be created by private initiative or by government, and to provide a structure for the denationalization of contributory organizations (COs) and some budgetary organizations (BOs) for which such NPO structure would be suitable and likely to achieve the objectives.

The objectives of providing such NPO structure for those created by private initiative is to encourage the development of such non-profit public service enterprises to levels equal to those of the more advanced members of the European Community and other modern nations, where NPOs serve as important vehicles of altruism and good works that enhance the public welfare and the quality of life in the nation.

Benefits intended by denationalization of COs and some BOs and transforming them into NPOs, include:

- Greater efficiencies in their operations;
- Improving services and making them more responsive to the needs of the people;
- Diversifying sources of funding;

- Achieving an optimum balance between efficiencies and quality of service through competition for private patronage and government assistance.

There are no existing laws of the Czech Republic adequate to these purposes and none that can readily be made adequate by amendment. The pattern in advanced nations is to provide a separate body of law for the creation and governance of NPOs, and that is the pattern proposed by the Ministry.

On May 20, KPMG Peat Marwick and Squire, Sanders & Dempsey were given a contract by the United States Agency for International Development (USAID) to provide assistance to the Czech Republic toward the further development of the Draft Law, explanations of it, development of additional special laws relevant to health care institutions, and implementation with respect to a few institutions. Part of that assignment was to provide a report describing comparable laws and practices with respect to NPOs in other ECC countries, the United States and Canada. Such report (Comparative Study) was delivered to the Ministry on June 28, 1993.

Also included in the USAID assignment is that Squire, Sanders & Dempsey shall provide comments on and suggestions for changes in the Draft Law, and assistance in amending it into the form desired by the Czech Government.

After the Ministry has had an opportunity to study this Report, and we have consulted further with the Ministry and others, as it indicates, we will be able to prepare or assist with the preparation of amendments desired by the Government.

Part II. The Draft Law and Prior Comments

The Draft Law is a worthy vehicle for achieving the objectives noted in Part I. The suggestions in this Report are designed to enhance the Draft Law's achievement of those objectives. These suggestions are also intended to achieve a more thorough response to the comments by various Ministries and institutions by providing greater flexibility in the law, greater opportunities to structure the governance and controls of each NPO that results from

5

transforming a CO or BO in a way most suitable to that entity, and to better provide for protection against the misapplication of assets or inattention to public service by any NPO resulting from such transformation.

Part III. A Suggested Structure to Accommodate the Variations Among NPOs and Satisfy the Concerns of Commentators Relating to BOs and COs.

This Part suggests a structure for the Draft Law to make it more appropriate to the variety of NPOs to which it will be applied, and provides for techniques by which concerns may be easily met with respect to those COs and BOs that are to be transformed into NPOs.

That approach is to acknowledge that there should be (i) basic provisions that can be applied to all NPOs including transformed NPOs, but particularly all voluntary privately-initiated NPOs that do not receive donations of government property or subsidies, and (ii) additional provisions applicable only to NPOs that result from transformation of COs and BOs. These latter provisions are to build upon the basic provisions but add to them more detailed and more stringent requirements for those NPOs that benefit from receipt of government property and operating subsidies.

Toward that structuring of the Draft Law, many of the stringent provisions in Chapters 2, 3 and 5, which are chapters of general applicability, should be liberalized there because they are too detailed, inflexible and intrusive for application to voluntary privately-initiated NPOs. Those more stringent provisions should instead be moved to Part Three of the Draft Act where they will be applicable only to NPOs that result from transformation of COs and BOs.

Even in respect of Part Three, these subjects should not be treated alike. Rather, some of the most important conditions and requirements should be imposed on all such NPOs that receive former governmental property, whereas others should be imposed only by special act to particular types of classes (by purpose) of NPOs. Other subjects that require detailed provisions, or that must be sensitive to particular conditions or to changing conditions, should

be left to imposition through appropriate decrees. Finally, those conditions and restrictions of a more optional nature can be left to optional inclusion in the founding documents.

The Report, at pages III-1 to III-4, and at pages VI-26 to VI-28, provides examples of the types of provisions that might fit into these different categories for being imposed in the Draft Law, being provided for by special acts applicable to classes of NPOs, being specified in decrees, or being left to inclusion in the founding document.

For example, the Report suggests that provision might be made in Part Three of the Draft Law for application to all NPOs resulting from transformation of COs or BOs, by which appropriate governmental officials may cause investigations to be made of a particular NPO to determine whether it is misapplying assets or seriously failing in the provision of public service, and, if it is determined that serious faults or failures are occurring, to appoint a supervisor who may direct that proper actions be taken to rectify the situation and who may control all important actions until the NPO is brought into compliance. An example of such a provision is attached to this Report as *Appendix B*. As another example of how a subject may be handled, the Report suggests for treatment in special legislation dealing with a class of NPOs (such as certain types of cultural NPOs) any requirements for the Board of Directors to have a minimum representation from particular or various professions or walks of life, or from the community primarily served thereby, or other Board member qualifications that would be appropriate for that class of NPO.

Detailed and difficult subjects that may have to be variously applied or not, depending on type or size of NPO, such as requirements for external professional auditing or imposition of accounting and financial reporting standards, may best be dealt with in decrees.

Further it may be left to the founding document whether the founder may continue to appoint some portion of the Board of Directors, which discretion might properly be restricted by law with respect to number (such as not permitting the founder to appoint a majority) or duration (such as terminating such authority of the founder when governmental operating subsidies cease to exceed a certain percentage of the NPO's annual revenues).

These examples are only intended to suggest the way in which these concepts might be applied. Judgments can differ on which subjects fall into the different categories and the consensus judgment should be reflected in the Draft Law. The salient point is that, by providing for these variations in treatment, the best opportunity is provided for assuring that each NPO will be accorded the most appropriate governance and control, without unduly hampering the management and success of the NPO.

It is also suggested that provision should be added to Part Three of the Draft Law by which an NPO may achieve a two-step transformation. The first step may be one in which the NPO that is formed by transformation of a CO or BO may be subjected to considerable restrictions and conditions contained in or imposed in the manner indicated by a revised Part Three. The second step of transformation could occur when that NPO has materially grown so that the donated government property has become a minor part of its assets and it has so diversified its source of revenues that governmental operating subsidies cease or become a minor part of its annual revenues, whereupon the special provisions applicable to NPOs that succeed COs or BOs will cease to apply and the NPO will be subject only to the basic provisions commonly applied to voluntary privately-initiated NPOs. That second step can occur in various ways, such as by creating a new NPO and transferring the property and function of the first NPO to it under management agreement, lease or otherwise.

Part IV. Desirability of Excluding From the Operations of Part Three (Transformation) Those Public Operations That Are Unlikely to be Transformed.

It is suggested here that, if a type of public service being conducted in the public sector is most unlikely to be transformed, consideration should be given to providing expressly in the Draft Law that it is not subject to transformation under Part Three, in order to avoid unnecessary concerns and a wasteful expenditure of time and energy in making explanations to the Parliament and to the public.

For example, it is noted that, even in the most capitalistic of nations, primary and secondary education (grammar schools and high schools) are provided predominantly through public schools supported almost entirely by taxes and owned and managed by governmental bodies.

If, for example, primary and secondary education are most unlikely to be transformed in the near-term or in any significant degree to NPOs under the Draft Law, consideration should be given to eliminating that area of governmental operations from the transformation provisions of Part Three of the Draft Law. Primary and secondary education would, however, continue to be purposes for which voluntary privately-initiated NPOs could be formed under the Draft Law.

Part V. Financing of Capital Expenditures of NPOs.

Because of the scope and immediacy of the needs, borrowing (loans and bond issues) of mid-term to long-term duration is likely to be the chief source of funds for rehabilitation, modernization and expansion of the durable facilities used by NPOs. Programs must be developed to assist financing.

State guarantees and interest subsidies are likely to be needed in the early years. But long-term structures should soon be put in place in anticipation of the gradual decline of State guarantees and interest subsidies.

Two such structures suggested are a revolving fund program supported by a funded reserve provided by the State, and a program of tax-exempt financing (interest paid on the bonds to be exempt from income taxes).

In developing the Draft Law, immediate attention should be given to the need for institutional stability of the NPOs, which suggests that enforcement of their non-profit public service purposes should be done through monitoring and temporary supervision of the NPOs that go astray and replacement of officers guilty of malfeasance or misfeasance, rather than by termination of the NPO. Further, the providing of mortgage security for financings should not

be precluded by a near impenetrable shield for "inviolable assets". Even they should be eligible to provide security for necessary borrowings if consented to be a proper agency of government capable of evaluating the NPO's ability to repay the borrowing.

Part VI. Detailed Analysis of Draft Law Provisions.

Part VI of this Report contains detailed, Article-by-Article, analysis and comments on the provisions of the Draft Law. In doing so, many choices for decision are noted and various provisions for substantive and technical improvement are suggested. Among the more important suggestions are:

- Include provisions that allow an NPO, at its discretion, to have voting Members, beyond the members of the Board, in order to better democratize the management of the NPO, and also thereby provide a source of revenues through annual membership payments and a base for fund-raising for capital expenditures and make the Board more accountable for its actions;

- Clarify the allocation of obligations and liabilities when a BO or CO is transformed to an NPO;

- Further refinement of the provision exempting NPOs from business regulation;

- Permit international non-profit organizations to create subsidiaries in the Czech Republic;

- Liberalize the provisions of Chapters 2, 3 and 5 to provide more flexibility for voluntary privately-initiated NPOs, and move the more stringent provisions to Part Three of the Draft Law to variously apply only to NPOs resulting from the transformation of BOs and COs;

- Provide greater flexibility (even for transformed COs and BOs) to properly reflect the different characteristics of such NPOs and the different degrees of State interest;

- Limit "inviolable assets" provision to transformed NPOs, provide for common exceptions, and allow for governmental consent to release property form such restriction;

- Clarify provisions to assure that Boards of Directors have a broad scope of powers;

- Add provisions by which a State authority can enforce upon NPOs the performance of their public service and non-profit functions and restrictions, including investigations and, in the case of transformed NPOs, the imposition of temporary supervision where there is gross failure;

- Permit changes of purpose by NPOs, but require governmental consent in the case of transformed NPOs;

- Give Boards the power, upon a simple majority vote, to replace the Director for any reason deemed sufficient by the Board, because an organization cannot succeed if there is major long-term conflict between the policy-making body and the executive officers charged with carrying out the policies;

- Describe a standard of care for the Board of Directors as fiduciaries;

- Liberalize conflict of interest rules that apply to the Board of Directors of NPOs that are not transformed from COs or BOs;

- Provide that an NPO may have such additional officers as prescribed in its by-laws;

- Clarify provisions regarding disposition of property upon dissolution, including different treatment for transformed NPOs if needed;

- Clarify whether there is to be a limit on the scope of unrelated business activity that may be conducted by an NPO.

- Provide immovable property tax exemption, for property used directly in carrying out an NPO's public purposes based on clearly stated criteria, provide income tax exemption for all of an NPO's net income (except net income derived from unrelated business activities) based on clearly stated criteria, and permit donors to deduct the amount of their contributions to an NPO (within reasonable limits) from their taxable income for purposes of the income tax.

Part VII. Conclusion.

This Part contains a brief conclusion that reiterates several key points.

PART I

BACKGROUND AND PURPOSES FOR THIS REPORT

In 1992 the Ministry of Finance of the Czech Republic (the Ministry) was assigned the task of developing a law for the formation, governance and regulation of non-profit legal persons to be engaged in public service activities.

The purposes included creating a clear and modern legal form for the existence of such non-profit public service organizations (NPOs) as legal entities whether they be created by private initiative or by government at the state or local level, and also to provide thereby a structure for the denationalization of those budgetary organizations (BOs) and contributory organizations (COs) for which such structure would be suitable and likely to produce the benefits intended.

The objective with respect to providing for NPOs that may be created by private initiative is to encourage such initiatives and develop those instruments of public service to levels equal to those achieved in most members of the European Community and all modern industrial nations, where they serve as important vehicles for altruism and good works that enhance the public welfare and the quality of life in the nation.

The benefits intended by such denationalization of budgetary and contributory organizations include (i) producing greater efficiencies in the conduct of such activities, (ii) enhancing the services provided, by increasing their quality and making them more responsive to the needs and preferences of the persons and communities served, (iii) diversifying the sources for funding such operations and their capital requirements, and (iv) achieving an optimum balance between efficiencies and quality of service through a degree of competition among organizations of like kind, including competition for the patronage of those served, for private donations, and for government subsidies and grants to those shown to be most effective or best capable of achieving the objectives of such subsidies or grants.

Such NPOs are not systematically or adequately provided for under current laws of the Czech Republic, and cannot be appropriately provided for merely by minor amendments to existing laws. The types of legal organizations provided for in the Commercial Code are basically intended for commercial and industrial endeavors designed to earn profits for their shareholders, partners and associates. As shown by the Comparative Study of laws on NPOs of several ECC countries, the United States and Canada which we prepared and delivered to the Ministry on June 28, 1993 (the Comparative Study), advanced nations generally have a separate body of statutory law for the creation, governance and regulation of NPOs.

The Budgetary Law of the Czech Republic provides for creating budgetary and contributory organizations in the context of prescribing the content of the State and local budgets, the purpose and essence of which is, in large part, the antithesis of the objectives noted above, and thus does not provide a suitable basis for amendments to provide for creating NPOs. Likewise, the law for non-state health care facilities and the law for endowments are too limited in scope to provide an adaptable basis for a wide variety of NPOs.

Thus, there is a void in the laws of the Czech Republic that does not exist under the laws of advanced nations.

The Ministry has turned its attention toward an entirely new law to fill that void for purposes of general use by private founders, but also for purposes of creating new entities to help serve in the process of denationalization of some public service activities. Such denationalization is viewed as a natural follow-through upon the Republic's successful program of privatizing commercial and industrial activities.

The Ministry produced a first draft of principles for such law in the autumn of 1992 and amended the principles based upon comments and suggestions received. Subsequently, the Ministry proceeded to draft an act based upon such principles, comments and suggestions.

The Agency for International Development of the United States (USAID), by Work Order dated May 20, 1993, engaged KPMG Peat Marwick and Squire, Sanders & Dempsey to provide technical services to the Czech Republic in connection with the Republic's

denationalization project for health care and other public service sector enterprises. Those technical services include the Comparative Study delivered to the Ministry on June 28, 1993.

Also among the technical services to be provided by us under the USAID project are comments and suggestions regarding such draft law, and assistance in the preparation of such amendments to the draft law as the Government may request.

Therefore, the purpose of this Report is to make suggestions regarding the draft law, based on our knowledge and experience, designed to bring to the attention of the Ministry possible changes that may make the draft law more suitable to its purposes, more consistent with norms in other advanced countries, and more flexible to meet the concerns of the Ministries and institutions respecting transformed BOs and COs, while maintaining optional structures suitable to the variety of entities that may use the law.

These suggestions are all presented as choices which the Government may accept or reject, in whole or in part. With regard to those suggestions that are accepted, and also with regard to any other modifications decided upon by the Government, we are available under the USAID project, willing and able to assist in preparing amendments to the draft law that would convert those thoughts and choices into specific legal provisions.

In studying a number of the provisions of the Draft Law, the intentions of the drafters with respect to certain aspects were unclear to us, and it may be that our detailed comment on some of those points, particularly in Part VI of this Report, would be different if we fully understood those intentions. We have not yet had the opportunity to discuss the Draft Law in detail with the drafters. We believe this Report will provide a good basis for such a detailed discussion, and that such discussion should take place before we undertake to assist in drafting specific wording for changes in the Draft Law.

PART II

THE DRAFT LAW AND PRIOR COMMENTS

The Ministry's draft of the law on NPOs (Draft Law) to which this Report is addressed is that version set forth in Appendix A.

The Draft Law is basically sound and provides a worthy vehicle for achieving the objectives noted in Part I of this Report. The suggestions made in this Report are intended to permit the Draft Law to provide an even better basic structure for those purposes. It is also the objective of the suggestions made here to provide a degree of flexibility that the commentators likely will find furnishes the opportunity to adapt conditions and restrictions for particular NPOs that will better respond to the concerns of those commentators relating to the transformation of some BOs and COs.

As noted above, the Draft Law already is responsive to a number of comments received by the Ministry with respect to the Principles and also comments received with respect to earlier drafts of the law. Many of the prior comments were addressed to concerns related to the potential misuse of property that formerly belonged to the State or to the possible failure of a new management to carry out the public service purposes.

Some of those same concerns were already anticipated and, at least in part, responded to in the original Principles. The iteration and reiteration of those concerns in the comments caused additional provisions to be added to address them. Those provisions now stand in the Draft Law.

A special point for consideration in this Report is that, while those provisions are basically responsive to the concerns in respect to the conversion of BOs and COs, they have been made by the Draft Law applicable to all NPOs, including voluntary, privately initiated NPOs that receive no governmental property or regular subsidies. Many of such provisions are inappropriate for the latter organizations, if experience and the general pattern of such laws

in other advanced countries are to be used as guides. Many of the observations here are demonstrated in the summaries of laws of other nations as set forth in our Comparative Study of June 28, 1993.

Examples of provisions as set forth in the Draft Law that may properly be used with respect to converted BOs and COs but seem inappropriate to other NPOs include the following:

1. Excessive detail required in the founding document;
2. Absence of optional provision for Members;
3. Imposition of detailed conditions and restrictions with respect to the number and terms of the Board of Directors (Board);
4. Absolute prohibitions against professional relationships and financial interests of Board members;
5. Provisions for "inviolable" assets;
6. Restraint on any modification of the purposes of the NPO;
7. The characterization of Board membership as being one of public duty;
8. Restricting Board members' reimbursement to travel expenses and as provided by law;
9. Specifying the quorum requirement;
10. Absence of authorization of optional officers;
11. Restricting the Board's power to remove the Director;
12. The particular treatment of unrelated business activities; and
13. The timing of annual reports and implicit forcing of the calendar year on the fiscal year.

With respect to voluntary, privately initiated NPOs (and, to a more limited extent, even with respect to COs converted to NPOs), many of these items should be left to optional choices which may be set forth either in the foundation document or in the by-laws (statutes) of the NPO.

16

These matters can be readily remedied by some adjustments in the structure of the Draft Law, as suggested in Part III, and liberalization of Chapter 2, 3 and 5 as suggested in Part VI of this Report.

PART III

A SUGGESTED STRUCTURE TO ACCOMMODATE THE VARIATIONS AMONG NPOs TO WHICH THE DRAFT LAW WILL APPLY AND SATISFY THE CONCERNS OF COMMENTATORS RELATING TO BOs AND COs

The Draft Law can readily be altered so that its basic provisions can have the flexibility that is capable of accommodating the differences that naturally will exist among the NPOs that are subject to the Law. All of those basic provisions would apply to voluntary privately initiated NPOs. Those basic provisions (generally comprising the subject areas of Chapters 2, 3 and 5 of Part One of the Draft Law) should have the options and flexibility generally provided by non-profit organization laws of advanced countries, but with special features pertinent to the Czech Republic. Those have been indicated in the Comparative Summary and are further discussed in Part VI of this Report.

Those basic features would also apply to transformed BOs and COs except to the extent modifying, superseding or additional provisions are provided pertinent only to transformed BOs and COs. Those variations can be provided through an elaboration of Part Three of the Draft Law. The requisite assurances of the appropriate use by converted BOs and COs of former governmental property and of governmental subsidies can be provided in that context.

Even in respect to the transformed BOs and COs some appropriate flexibility can be provided so that variations may be permitted to reflect properly the degree of the governmental interest by reason of the importance of the property to be donated by the government, the importance of the function to be performed and the scope of any continued subsidies.

Provisions reflecting these concerns may be regarded as being in three different levels of significance and may, therefore, be provided through three or four different mediums, as follows:

1. **Prime Importance: Composition and Restrictions Applicable to All Converted BOs and COs Through Draft Law.** These would be provisions of basic importance in regard to converted BOs and COs. They would be set forth in Part Three of the Draft Law, and would be applicable to all converted BOs and COs. These provisions could include, for example:

- Prohibitions against conflict of interest, more rigid than in the basic provisions;
- Public reporting requirements, more detailed than in the basic provisions;
- Restraints on alienation of immovable property donated by government, subject to release by appropriate governmental consent;
- Provision for official inspection to determine if the purposes of the NPO are being appropriately accomplished, and provisions authorizing an appropriate governmental authority to appoint a supervisor or board of supervisors (independent of the Board of Directors and Director of the NPO) to monitor and direct actions of the NPO in those cases where clear misfeasance or malfeasance is occurring (a sample provision from the Ontario, Canada, hospital law is attached as Appendix B);
- Such other restrictions and conditions as are regarded as clearly applicable to all NPOs that are transformed BOs and COs.

2. **Prime-Importance: Conditions and Restrictions Applicable to Specific Classes of Converted BOs and COs Made Applicable to All in That Class by Special Laws.** This would address special classes of converted BOs and COs, classified by purpose, such as health care organizations or cultural organizations. Special conditions or restrictions may be relevant to them as a class, such as

- Restricting to a minority the number of medical professionals that may be on the Board of Directors of a hospital;
- Requiring that the Board of cultural organizations include both members from the public and persons with expertise in the subject

10

area germane to the purpose of the organization;

- Requiring open membership for some classes of organizations to obtain greater responsiveness to the public;

- Other subjects deemed of such importance that they should apply to all NPOs of a particular class.

These types of conditions and restrictions, specially provided for a class of NPOs, could be prescribed in a special law applicable only to that class.

3. **Secondary Importance: Authorization to Appropriate Ministers to Impose Requirements by Decree or Joint Decree.** There are areas of control or regulation that are difficult to prescribe in the laws enacted by Parliament because of the detail they may require or the sensitivity they must have to variations among those former BOs and COs that are transformed to NPOs and the changing circumstances that must be reflected. Those rules, generally, are best promulgated by decree or joint decree of appropriate Ministries, and the Draft Law might advisedly authorize them to do so. These might include such subjects as

- Additional detail required for annual reports of all or particular classes of NPOs;

- Prescribing accounting and financial reporting standards, and providing appropriate time schedules for compliance;

- Requiring independent professional audits of the finances of some NPOs, selected by reason of class or size or their financial activities (such as public financing);

- Other items that do not affect the autonomy of the management of the NPO.

4. **Tertiary Importance: Conditions and Restrictions That May Be Imposed in the Founding Document Within Limited Parameters.** The Draft Law already contains some aspects of the concept that, within certain subject areas, the founder should be able to prescribe some conditions and restrictions in the founding document. This enables further

flexibility to permit aspects of the NPO to be best addressed to its mission. These subjects include and may include the following:

- Whether the NPO should have Members in addition to the Board members;
- The number and terms of Board members;
- Whether and what number or percent of Board members may be appointed by the founder (perhaps subject to a provision of the law restricting the number to a minority of the Board after the first Board is appointed and terminating such authority when governmental operating subsidies become less than a certain percentage of the annual budget of the NPO);
- The officers of the NPO and their duties;
- Restraints on alienation of immovable property;
- Limits or conditions for borrowing money.

Many of these subjects are best dealt with in by-laws of the NPO to be promulgated by its Board of Directors or approved by its Members, and there is need for provision in the law to assure that the founder does not use such authority to inappropriately confine the NPO or hamper its successful management, which should be as autonomous as the State's interests permit. For those reasons, the founder of converted BOs and COs should be required to justify any special restraints or conditions to an appropriate Minister or group of Ministers who should have the authority to delete or modify such provisions in the proposed founding document consistent with the objectives of the State in respect to transforming BOs and COs to NPOs. Those objectives are briefly summarized in Part I of this Report and probably should be articulated generally in the Draft Law as a guide to the reviewing Minister or Ministers as well as a guide to founders.

The Draft Law might advisedly consider that some BOs and COs might go through a two-step process on transformation. When, for the foreseeable future, such an NPO will be heavily dependent on the property donated by government and upon continuing operating subsidies from government, it might be subject to considerable special conditions and

restrictions of the types referred to above. If, however, over time the NPO so succeeds in the objectives of the Draft Law that the assets donated by government become a minor part of its total assets and its sources of revenues grow to the point that it needs little or no subsidy from government, then it takes on the characteristics of those NPOs that are originated as voluntary privately-sponsored NPOs and it should be capable of claiming comparable flexibility in structure and management.

There are various ways in which such second step of conversion could be provided for in the Draft Law. One of those would be to contemplate the creation of a new NPO under the basic provisions of the Draft Law, not subject to the special provisions pertinent to converted BOs and COs, and to authorize the transfer of the assets and business of the prior NPO to the new NPO.

Such transfer could be outright, or could be done through a lease agreement or a management agreement. However done, opportunity would be provided to impose any necessary conditions and restrictions in the transfer agreement.

Such a transfer might be initiated by the Board of Directors of the first NPO or, perhaps, by an appropriate Ministry or by the founder, or anyone of them, and, depending on where initiated, may require approval by an appropriate Ministry, including approval of the transfer terms.

Elaboration on any of the ideas and suggestions discussed in this Part III can be provided upon request by the Ministry. As noted above, to the extent that the Government would like any of these suggestions transformed into specific provisions for amendments to the Draft Law, that is within the ambit of the technical assistance we are to provide to the Ministry under the USAID project and we will be pleased to provide drafts of such provisions of law for consideration by the Government.

PART IV

DESIRABILITY OF EXCLUDING FROM THE OPERATIONS OF PART THREE OF THE DRAFT LAW (TRANSFORMATIONS OF BOs AND COs) THOSE PUBLIC ACTIVITIES THAT ARE UNLIKELY TO BE TRANSFORMED TO NPOs

It is not intended here to deal in any depth regarding the choice of BOs and COs as candidates for transformation to NPOs. Obviously, the Ministry has given some consideration to the subject and it appears that many hospitals may appropriately be given priority attention in this respect while many functions natural to, imbedded in and generally performable only by government are the least likely candidates.

The point for consideration here is whether some areas of governmentally conducted public service are so unlikely to be candidates for transformation to NPOs in the foreseeable future that they ought to be expressly eliminated from consideration under Part Three of the Draft Law in order to alleviate concerns and avoid much wasted effort that might otherwise be required in the program to educate the Parliament and the public regarding the Draft Law.

One area that deserves attention in this respect is primary and secondary education (grammar schools and high schools). As was seen in the Comparative Study, those levels of education are almost invariably provided for and managed directly by government at the state or local levels. While some institutions in the private sector provide primary and secondary education, in most countries they form only a small part of that endeavor.

The basic reason is that any country that aspires to a modern economy must have a goal that at least primary and secondary education will be universally available. That requires heavy public tax support and is generally deemed to be of such critical public importance as to entail public ownership and management.

Therefore, while there may be a need to give attention to restructuring and providing enhanced support for public education at the primary and secondary levels, it seems

unlikely that such basic governmental functions will be transformed into NPOs in the foreseeable future.

If that is the case, primary and secondary education might advisedly be expressly eliminated from consideration for transformations of BOs and COs under Part Three of the Draft Law. Education at all levels would, however, continue to be a purpose for which voluntary, privately-initiated NPOs could be formed under the basic provisions of the Draft Law. Further, the Draft Law might provide that surplus publicly owned school property, if any, may be sold and that when sold to NPOs the public service commitment of the NPO may be taken into account through price reduction.

make new loans of like kinds. Thus the original proceeds of bond financing which are loaned out and returned with interest form a revolving fund. Squire, Sanders & Dempsey has assisted both the U.S. Government and state governments in setting up those types of revolving fund programs, including the U.S. national program to assist local government projects for sanitary waste treatment.

The other major long-term program that can alleviate central budgeting is to provide, in the tax laws, that interest on bonds issued by or for the benefit of NPOs (and, equally importantly, municipalities) will be exempt from income taxation. This automatically makes the bonds more attractive to the individuals and businesses that pay income taxes in the Czech Republic and will reduce the interest rate those investors require in order to purchase the bonds. This simple device has the good attribute of working merely by market forces, without the burden and cost of a bureaucracy to operate it. Of course, this is effective only to the extent that Czech investors provide the market for such bonds, unless a similar principle is established through treaties.

These two basic instruments of indirect State assistance to financing durable facilities can be implemented at an early stage even while the State is, of necessity, also providing guarantees and interest subsidies, for they can provide the backbone of a long-term program that will gradually rely less and less on State guarantees and interest subsidies.

These are just some basic thoughts, elaboration on which will best be done in another context, including a second phase of the USAID contract mentioned in Part I of this Report. However, there are certain additional and important considerations to be kept in mind in the further development of the Draft Law to best assure that the NPOs will have their greatest opportunity to provide for the financing of their capital expenditures.

First, in the development of the Draft Law, it needs to be appreciated that creditors desire long-term stability of the borrowing institution that must earn sufficient funds over the years to pay the principal and interest on the financing. Therefore, the dissolution of an institution whose officers fail to perform properly is not the best of solutions. Rather, it is

PART V

FINANCING CAPITAL EXPENDITURES

Rehabilitation and modernization of the public service facilities to be operated by NPOs, and the selective expansion of those most in demand, will cost many times the current amounts annually budgeted for such purposes. While the NPOs structure is designed to enhance efficiencies and diversify sources of funds, the impact of such benefits will be gradual.

Accordingly, it is most likely that the major source of funds for capital costs will be financing through loans and bond issues of medium- to long-term duration. The rational for financing durable property over the term of its usefulness is that it tends thereby to be paid for by the users -- a "pay as you use" principle.

There is an inherent soundness to that principle. In the current situation there appears also to be a practical necessity that it be employed.

It is also apparent that, in the early stages, there will be a necessity that the State assist in such financings. There are important ways in which the State can assist, including the selective availability of State guarantees and interest subsidies, particularly in the early years. Squire, Sanders & Dempsey has assisted both the U.S. Government and state governments in establishing interest subsidy and guarantee programs.

Over the long-term, however, in order to reduce the burden upon the State (by reducing interest subsidies and guarantees) and to accomplish the movement of more responsibility from the State toward a greater self-reliance of the NPOs themselves, two basic approaches should be considered for early implementation.

One is the creation of reserve funds for various categories of NPO purposes, which reserve funds will serve as security for bonds issued by the State or districts to make loans to NPOs in the appropriate category. The repayments of those loans with interest is then used to

preferable to provide for the temporary displacement of a malfunctioning management, as by the type of provision referred to in Part III above (an example of which is set forth in *Appendix B)*, or for the removal and replacement of those officers who are guilty of misfeasance or malfeasance.

Further, while most institutions use buildings that do not have a ready market value because of the uniqueness of such buildings and unsuitability for other or commercial purposes, that is not so in all cases. Some may be capable of providing good mortgage security for creditors who might not otherwise make capital funds available to the NPO. Accordingly, care should be taken, even with property considered "inviolable" property, not to so restrict it as to make it unavailable to permit financing necessary for the success of the NPO. That means such property should be eligible for mortgaging with the consent of the founder or a Ministry (or other appropriate governmental agent) that is capable of assessing the ability of the NPO to carry the debt.

Also mechanisms should be provided in the Draft Law or elsewhere for enhancing the security of NPO debt by enabling a trustee or agent for creditors (or guarantor) to recoup any defaults in an NPO's payments by drawing directly on the government subsidies otherwise payable for that NPO.

PART VI

DETAILED ANALYSIS OF DRAFT LAW PROVISIONS

Part VI of this Report contains our comments on specific Articles of the Draft Law, as well as a number of general comments. In many instances, these comments are based upon or relate to the discussion and recommendations contained in the preceding Parts of this Report. Where no comments are included with respect to a specific Article or paragraph of the Draft Law, this means that we felt the language was acceptable as written in the context of the current version of the Draft Law.

PART ONE: NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Chapter One: General Provisions

Article 1.

If tax provisions are to be included in the Draft Law, the purpose of making special tax amendments relative to NPOs should also be identified as a purpose of the Draft Law.

Article 2.

Paragraph (1).

If so intended, it should be made clearer that an NPO need not fit into a category of another legal entity (such as a joint stock company or limited liability company under the Commercial Code) in order to be a legal entity. Rather, by reason of satisfying the organizational and registration requirements of the Draft Law alone, it becomes a legal entity.

Paragraph (2).

(a) Many other countries have NPO laws that authorize two types of NPOs, those that provide benefits to and for members of the public (i.e., charitable-type NPOs) and those that provide benefits primarily to and for their own members (i.e., cooperative-type NPOs).

As written, the Draft Law seems to cover only charitable-type NPOs (presumably because laws relating to certain cooperative NPOs are included in portions of the Commercial Code). This analysis assumes that the Draft Law is to be limited to charitable-type NPOs.

(b) Paragraph (2) of Article 1, and paragraph (1) of Article 3, each discuss the acceptable purposes of an NPO. They are not entirely consistent and should be revised so they are consistent with respect to the listed acceptable purposes of an NPO. In the alternative, these provisions should be combined into a single paragraph.

(c) Many countries include the following additional items in the general list of allowable purposes: "charitable, religious, scientific and social welfare."

(d) It it not clear whether the NPO's public purpose activities must be the exclusive activities of the NPO, substantially all of the activities of the NPO, the primary activities of the NPO or only some of the activities of the NPO. The laws of many countries provide that substantially all of the activities of an NPO must be conducted in furtherance of its permitted non-profit purposes. However, this is sometimes set forth as a condition for tax exemption rather than as a general requirement.

(e) If it is intended that the Law should set forth that an NPO must conduct a certain minimum level of public purpose activities, issues (b)-(d) above can be addressed by using wording such as the following:

> An NPO must be organized and operated [exclusively] [substantially] [primarily] for humanitarian, health care, medical, social welfare, educational, cultural, charitable, religious, or scientific purposes, or for the purpose of providing any other service or benefit that responds to the needs of the public.

Paragraph (3).

The first sentence needs clarification. An NPO is generally permitted to collect gains for itself, i.e., an NPO is legally permitted to generate a profit or a surplus for itself to be applied to its non-profit purposes. On the other hand, an NPO cannot distribute its gain to private persons as a reward or dividend. Therefore, the following words should be added at

the end of the first sentence: "for its Members (if any), Directors, officers or other private persons other than as members of a class toward whose benefit its purposes are directed."

Paragraph (4).

(a) The first sentence regarding distribution of income should be changed to be consistent with the suggestion for paragraph (3) above.

(b) Paragraph (3) should make it clear that (i) the payment of reasonable compensation or consideration to Members (if any), Directors, officers, employees or other private persons in return for services or goods, and reimbursement of such persons for reasonable expenses, is not considered to be a violation of paragraph (3) or (4).

(c) The last sentence regarding remuneration of employees should be clarified or deleted. If it is merely intended to say that laws governing private employees apply (which should be the case), perhaps the sentence is unnecessary. Consideration should be given, however, to whether under Part Three, relating to transformed BOs and COs, the laws pertaining to private employees or public employees applies.

Paragraph (5).

(a) We assume that the statements about the obligations of the NPO or State not being the obligations of the other are intended to apply only to new commitments that arise after the NPO is created. If so, that should be made clearer. We also assume that under paragraph (2) of Article 40, upon the transformation of a CO or BO to an NPO, all of its assets (other than those excepted under Article 38) and all of its liabilities, will become the assets and liabilities of the NPO. Further, we understand that the ability of the NPO to reject commitments and claims under paragraph (3) of Article 11 relates only to those undertaken by the founders in the name of the NPO immediately preceding its creation, and not to prior obligations undertaken by the CO or BO in its regular course of operations. All of this should be clarified in the Draft Law.

(b) Paragraph (5) seems to describe certain attributes of an NPO once it is formed, as distinguished from the fundamental characteristics that an NPO must have to be

classified as an NPO. In this sense, paragraph (5) seems to be misplaced and would be better situated in a later Article of the Draft Law.

Article 3.

Paragraph (1).

(a) The first sentence deals with the same subject as paragraph (2) of Article 2, but is not entirely consistent with that paragraph. They should be made consistent. (See comments relating to paragraph (2) of Article 2, above.)

(b) One of the listed purposes is "burial insurance." If the earnings from this activity will be distributable to private persons or if the activity will primarily benefit Members of the NPO, "burial insurance" does not appear to fit within the Draft Law as written and, perhaps, should be deleted from the list of purposes. If what is intended is burial benefits to the needy, that would seem adequately covered by the reference to humanitarian needs in paragraph (2) of Article 2 which should be stated also in paragraph (1) of Article 3.

(c) Even though several of the listed purposes in this paragraph are not literally expressed in the proposed definitional language for paragraph (2) of Article 2, they are, nevertheless, permitted purposes since the definitional language is broad enough to allow them. If the first sentence of paragraph (1) is to serve a definitional function--"(purpose of an NPO)"--the first sentence should be as broad as we suggest in our comment on Article 2(2).

(d) The second sentence of this Paragraph need refer only to a founding document. (See discussion relating to paragraph (2) of Article 5.)

Paragraph (2), (Variant 1 and Variant 2).

(a) Variant 1 and Variant 2 of paragraph (2) suggest that any conditions for public service must be described in advance either in the founding document, a special law or published notice. This is too restrictive for general application, and is best left to optional provisions in the founding document or special law; or, in the case of transformed COs or BOs, to provisions under Part III of the Draft Law.

Paragraph (4), (Variant 2).

This exemption from business activity regulation is perhaps too broad and ought to be examined as to its practical effect. The exemption might advisedly be limited to specified regulations; or the exemption might be general except for regulations expressly made applicable to NPOs.

Chapter Two: Founding an NPO

Article 5.

Paragraph (1).

(a) Consideration should be given to permitting the founding of NPOs by natural persons and legal entities regardless of nationality, residence or country under which they are created so long as not prohibited by their domestic laws. Such is permitted under modern NPO laws of other countries. For example, an international charitable organization may wish to create a Czech subsidiary.

(b) If founders are to be limited to individuals permanently residing in the Czech Republic and legal entities formed and based primarily in the Czech Republic, the wording could be as follows:

> Unless otherwise specified by law, an NPO may be formed by (i) any individual permanently residing in the Czech Republic, (ii) any legal entity which was formed under the laws of the Czech Republic, and/or (iii) the State or other governmental unit, or by two or more of them acting jointly.

Paragraph (2).

(a) Instead of distinguishing between a "founding document" (as in Article 7) and a "founding contract" (as in Article 5) depending on whether an NPO has a single founder or two or more founders, the primary governing instrument may be referred to by the use of only one name, e.g., "founding document", "articles of organization", or "articles". This name could be used throughout the law whenever a reference is made to the NPO's governing instrument regardless of the number of founders.

(b) Paragraph (2) might be better expressed as follows:

> (2) Every NPO shall have a founding document that must be signed by the founder if there is only one or by all of the founders if there are more than one. Their signatures must be authenticated.

Article 6.

Paragraph (1).

(a) The reference to "founding contract" should be "founding document" or whatever single term is chosen for this purpose. (Note: Since this comment recurs throughout the Draft Law, it will not be repeated. Instead, the balance of this analysis will assume that whenever in the Draft Law "founding contract," or a similar term is used that it will be replaced by "founding document", "articles", or "articles of organizations", whichever term is chosen to be universally applied. The remainder of this analysis will use the term "founding document" instead of "founding contract".)

(b) It is unclear why the founding document must state the "area of operation." It would seem better to make optional with the founder a restriction of operation to a prescribed area.

(c) The "conditions of providing public service" should not be a mandatory component of the founding document. See the discussion under paragraph (2) of Article 3.

(d) With respect to clause i), it is not apparent why the founders resources are relevant if the founders are not responsible for the future debts and liabilities of the NPO. Even if this is intended to mean the resources of the NPO, it seems inappropriate for the founding document. Rather it is the type of information separately required by the tax authorities upon the NPOs application for confirmation of tax-exempt status.

(e) The requirement that the founding document state the "Method of handling assets of the NPO if wound up" should make clear that such a provision must be consistent with the dissolution or liquidation requirements set forth later in the Draft Law. (See

discussion of Article 20). The tax authorities may impose more specific requirements as a condition for confirmation of tax-exemption.

(f) The Draft Law does not refer to voting Members. For example, clauses g), h), i) and j) of paragraph (1) deal only with the Board of Directors. This raises the question of whether the law should authorize an NPO to have voting "Members" in addition to a Board of Directors. The Members, if provided for, would have the power to elect the Directors and to take action on a number of other major matters, such as adopting and amending by-laws, amending the founding document, and approving the merger or dissolution of the NPO.

The presence of voting Members can create a more democratic and open organization, assuming the Members are comprised of a group of persons that is larger than the number of Directors. The existence of Members can also provide several other important benefits:

1. Members can be a supportive constituency for an NPO by providing a source of regular financial support (in the form of annual membership dues or otherwise), funds for capital expenditures, free volunteer services and advocacy in the community.
2. The Board becomes more responsive because it is accountable to another group within the NPO. This should cause the Board to be more careful about (i) conducting the activities and using the assets of the NPO in a manner that is immediately related to its non-profit purposes and (ii) avoiding waste, dissipation or misuse of the assets of the NPO.
3. Self-perpetuating Boards can be avoided.
4. Systems of controlled groups of NPOs are made possible because one NPO can be the sole voting Member of another NPO.

For these reasons, it is desirable that the creation of Members be optionally available to NPOs under the Draft Law. (The law could also permit that the members of the Board of Directors will also be the only voting Members.)

If permitting Members is desired, it will be necessary to alter the Draft Law in a number of places in order to add this concept. (Note: The balance of this analysis is addressed to the Draft Law as it stands, without provision for Members and with the powers normally given to Members vested in the Board instead.)

(h) Often, the number of Directors desired by an NPO may change during its lifetime. The flexibility to change without having to amend the founding document can be accomplished by using the following language in place of clause g): "g) The number of members of the Board of Directors or the manner of determining the number." In the latter respect, the manner of determining the number usually is through the by-laws or by periodic action of the Board (as provided in the by-laws). Further, the matter of terms and tenure is generally left to the by-laws since they are more easily modified, rather than being specified in the founding document.

Paragraphs (2) and (3).

(a) Generally, an NPO law would contain a broad description of the other types of provisions that are allowed (but not required) to be included in the founding document. Paragraphs (2) and (3) allow two specific additional provisions, which implies that no other type of provision is legally permitted to be included in the founding document. This can be cured by substituting the following language for paragraphs (2) and (3):

(2) The founding document may also, but need not, set forth the following:

a) Restrictions as to the fields of business, if any, that the NPO may pursue in accordance with the conditions set forth in Article 34 of this Act.

b) A requirement that the NPO adopt by-laws or regulations outlining its organizational structure, further elaboration on any items contained in the founding document, provisions prescribing the method of amending the founding document, or any lawful provision defining, limiting or regulating the exercise of the authority of the NPO, the founders, the Directors, the Managing Director or any other officers, or defining rights and privileges of the Directors among themselves.

35

c) A provision setting forth the period of existence of the NPO if otherwise than perpetual.

d) Any other provision that may be contained in the by-laws or regulations (such as those described in b) or that is permitted by this Act.

In using the term "by-laws" in this Report, we are referring to a set of rules adopted by the Board (Members, if any) that provide for the governance of the NPO and regulate its affairs in more detail than, but consistent with, the founding document.

(b) If the second sentence of paragraph (2) is intended to mean that an NPO cannot conduct business activities unless they are designated in the founding document, that seems inappropriate. That is something difficult to specify in advance and would lead to lengthy lists of almost every conceivable business activity being stated in founding documents. It would be acceptable to provide: "The founding document may set forth any additional restrictions on business to be conducted by the NPO." The type and amount of permissible business activities could appropriately be matters dealt with in the tax laws as conditions for tax-exempt status. Consideration should also be given to whether there is to be a limit on the amount of unrelated business activity that an NPO is allowed to conduct. (See our comments under paragraph (2) of Article 2 and paragraph (3) of Article 34.)

Article 7 and Article 8.

If recommendation (a) under paragraph (1) of Article 5 is followed, these Articles could read as follows:

Article 7

An NPO may be created by one or more natural or legal persons.

Article 8

The State may also create an NPO by a special law or through a founding document.

Article 10.

Paragraph (1).

It probably would be appropriate to expressly require that the founding document be submitted with an application for entry of the NPO on the business register.

See our comment under Article 6, paragraph (2) and (3)(b), regarding statement of business.

In our comments under Article 21, we suggest that the provision for inviolable property should be limited to those NPOs that are created by transforming BOs and COs, and the subject should be dealt with only in Part Three of the Draft Law. Further, it does not seem necessary to enter such a list of property in the register because transferred property can always be identified in an appropriate transfer agreement between the founder and the NPO.

Article 11.

Paragraph (3).

(a) We assume that the liabilities and claims referred to are only those that are incurred by the founders as necessary to create the NPO and not pre-existing operating liabilities that will be transferred from BOs or COs.

(b) To the extent liabilities and claims incurred by the founders are assumed by an NPO, the law should make it clear that the founders are relieved of these liabilities.

Chapter Three: Winding Up an NPO

Article 12.

General Comments.

From the point of view of chronological progression, and to be consistent with the pattern found in the Commercial Code for other types of entities, Articles 12-20 would be more properly located at the end of Part Two of the Draft Law.

Paragraph (1).

Paragraph (1) should include a description of the legal steps that must be followed in order to cause the deletion of an NPO from the business register. Generally, this would include the filing or recording in the register of a certificate of dissolution previously adopted by the NPO or ordered by a court.

Paragraph (2).

(a) Consideration should be given to deleting clause b) from the list of reasons for mandatory termination of an NPO and, instead, making it a reason for a voluntary termination based on the decision of the highest governing body of the NPO (i.e., the Members, if any, or the Board) and adding it to the reasons why a court could order a termination under Article 13. Because it may be very difficult to determine exactly when an NPO has completely stopped serving its non-profit purpose, it would also be difficult to determine at any given time whether the NPO has ceased to exist.

(b) It appears that there is a conflict between the date identified in paragraph (1) as the date an NPO ceases to exist (i.e., the date of its deletion from the business register) and the date identified in paragraph 2 (i.e., the date of the happening of one of the listed events). This conflict should be cured.

Article 13.

(a) The list of reasons for which a court may order dissolution should also include:

(i) the NPO is insolvent and dissolution is necessary to protect its creditors;

(ii) the objectives of the NPO have wholly failed or are entirely abandoned or their accomplishment is impractical;

(iii) there are an even number of Directors (or Members) and they are hopelessly deadlocked in the management of the NPO; and

(iv) the NPO has committed a substantial breach of any transfer agreement between it and the government (to be added by Part Three of the Draft Law).

Article 18.

(a) The estimate of costs should include the estimated liabilities of the NPO.

(b) The estimate of costs should be presented to the Board as well as being filed with the founder.

Article 19.

Paragraph (2).

It is not clear whether Paragraph (2) refers to preferential rights in assets or preferential rights in surplus assets that remain after all creditors have been satisfied. If the founder is intended to have preferential rights in the assets, it will make it very difficult for the NPO to buy goods on credit or to borrow capital funds because suppliers, creditors and lenders cannot rely upon the net worth of the NPO in making their credit decisions, unless as a condition for exercising that preference, the State or community must either (1) pay in the fair market value of the property or (2) assume all or a pro-rata portion of the liabilities of the dissolving NPO based on the market value of such property. In addition, other safeguards relating to transferred assets can also be included in the Law, such as a mechanism that permits a State takeover of management under certain circumstances, the existence of Members to which the Board must be accountable, etc. In any event, the provisions in paragraph (2) relating to the State or communities as founders should be dealt with in the appropriate place in Part Three of the Draft Law.

Article 20.

Paragraphs (2) and (3).

A very fundamental issue is raised by these paragraphs. Generally,

surplus assets of an NPO would be transferred to another NPO with the same or similar non-profit purposes, as determined by the founding document, or as determined by the Board (or the Members, if any) or a court under certain circumstances. The Law could even place this decision in the State. However, if the surplus assets go back to the founder (and not to another NPO), the purpose of any benefits theretofore accorded by the NPO law could become benefits to the founder, which would seem inappropriate (especially if the founders are private individuals). Thus, we recommend that surplus assets should be transferred to another NPO with the same or similar non-profit purposes. Perhaps this would be dealt with more appropriately in the tax provisions as a condition to tax exemption. In the cases of NPOs founded by transformation of BOs or COs, if desired, Part Three could require that any NPO decision on the distribution of surplus assets is subject to approval by the State or district, or even that such surplus assets shall be returned to the State, as appropriate. If approval of the State is required in the case of transformed BOs and COs, such approval could be conditioned on requirements set by the State, including a condition that the new NPO operate in the same region as the liquidating NPO.

Paragraph (5).

Since the liquidation surplus must always be devoted to non-profit purposes, the recipient, be it government or another NPO, should not be taxed on the receipt of such surplus. (Presumably, this is also why the original assets received by the NPO from government or private persons are not to be taxed.)

Chapter Four: Inviolable Assets

General Comment.

Aspects of Chapter 4 (Articles 21 to 23) appear to be relevant only to the transformation of COs and BOs, such as the priority rights of the founders. Since a private founder or any donor may restrict the use and application of the property donated, so long as the conditions do not violate general law, there is no need that this provision be of general

application. It should be modified and moved to Part Three of the Draft Law and be limited in application only to those NPOs that result from transformation of COs and BOs and to that property transferred as a result of that transformation.

Article 21.

Paragraph (1).

Inviolable assets might advisedly be limited to immovable property and other property constituting works of art, antiques, rare or precious items, and items of historical significance. A qualification or exception should be permitted to be placed in the founding documents for encumbrances to secure loans or securities to obtain money for the public purposes of the NPO (other than any unrelated business activities). Transfers as a result of consolidation or merger should be excepted from restrictions on inviolable property. Further, it should be made clear that arrangements for operating the facilities, such as through management contracts or leases, are not affected by this provision.

Paragraph (2).

In addition to the provision for withdrawing property from the inviolable category by judicial determination, provision should be made for consent to such withdrawal by the founder or by some appropriate governmental agency without need to resort to court. That should include consent to encumber.

Article 22.

The preferential rights of the founder should not invariably apply, but only if and to the extent specified in the founding document; and an auction should be required only if specified in the founding document.

Chapter Five: Organs of a Non-profit Organization

General Comment.

For general purposes, the law should contain only minimal requirements pertaining to the structure of the Board and how it shall function, such as requiring a minimum of three Board members, actions at meetings by at least a majority of a quorum or without a meeting by a unanimously signed writing.

Substantially all other aspects concerning the structure and mode of operation of the Board can be left to specification in by-laws, to be adopted by the Members (if there are to be Members) or by the Board. Those specifications can be subject to change by amendment of the by-laws in the same manner in which the by-laws were adopted.

As discussed elsewhere, the Draft Law should indicate the general subjects which may be included in the by-laws, and provision should be made to the effect that there may be included in the founding document any provision that may be provided for in the by-laws. That will allow discretion to decide which, if any, of those subjects is of such importance to the particular NPO that it should be dealt with in the founding document so as to be of a more permanent nature that is less easily changed.

As noted above, this suggested flexibility is appropriate for general purposes, and particularly for voluntary privately initiated NPOs. Greater specificity in the law or in the founding document (and less flexibility) may be appropriate for NPOs that are transformed from COs or BOs. The manner of dealing with them is indicated below, and particularly in the discussion of Part Three of the Draft Law.

Article 24.

Paragraph (1).

(a) This Paragraph should contain a declaratory statement that an NPO must have a Board of Directors (or a Board of Trustees). See discussion in (b) below.

(b) The term "Board of Directors" is normally connected with a for-profit company. The term "Board of Trustees" is often used for a non-profit organization because the members of the Board are considered to hold the assets of the NPO in trust for the purposes set forth in the founding document. The use of "Board of Trustees" instead of "Board of Directors" also is an additional way by which third parties can identify the organization as non-profit rather than for-profit. In addition, it eliminates any confusion between a Director who is a Managing Director and a Director who is on the Board of Directors. For all these reasons, we recommend that the NPO law use the term "Board of Trustees" instead of "Board of Directors" throughout and use the term Trustee in referring to a member of the Board of Trustees.

(c) It is possible that the law, the founding document or the by-laws could allocate some powers normally exercised by the Board to others within the NPO, such as Members (if they are provided for in the Draft Law), the Managing Director or other officers. In order to accommodate this possibility, the first sentence of this paragraph might read as follows:

> Except where the law, the founding document or the by-laws require otherwise, all of the authority of an NPO shall be exercised by or under the direction of its Board of Directors.

(d) The second sentence (with its list) creates a question as to whether it is legally permissible to otherwise allocate any of these specific powers to others under the founding document or the by-laws. In addition, the second sentence appears to conflict with the first sentence because the second sentence implies that the Board has the listed powers and no others. Finally, if Members are to be included in the Law, some of these powers, such as b), h), i) and k), would more appropriately be lodged with the Members.

We suggest that the second sentence should start as follows: "The Board of Director's powers include, but are not limited to the following, any of which may be allocated in the by-laws of the NPO to committees of the Board or officers or may be delegated by action of the Board." At the end of paragraph (1) of Article 24, the following might be

inserted: "If an NPO has Members in addition to the Board, the powers in b), h), i) and k) should be exercised by the Members unless otherwise provided in the by-laws of the NPO."

(e) With respect to the specifically listed powers, our comments are as follows:

Power a): If this is intended to mean "Refusal to assume contracts, obligations, liabilities or debts undertaken by the founders prior to the beginning of the NPO's legal existence that are referred in Article 11 of the law", this should be clarified. If not, it would not seem necessary to include this power since an NPO has no legal duty to negotiate any unconcluded and unagreed matter that is started by anyone else, including the founders.

Power f): The term "director" should be either "managing director", "executive" or some other officer designation in order to avoid confusion with the role of a member of the Board of Directors (if the term "Board of Directors" is retained).

Power j): For flexibility, consideration should be given to adding the following at the end of Power j): "(or such shorter period as set forth in the founding document or by-laws."

Paragraph (2).

With respect to voluntary privately initiated non-profit organizations, under many laws the purpose generally can be changed, expanded or restricted by the Board (or the Members, if any) as long as the purposes after the revision are within those allowed for an NPO under the applicable law (i.e., in the Draft Law, those set forth in Article 2 or Article 3). This provides the NPO with the ability to revise its purposes to meet changing needs or circumstances. Therefore, we recommend that paragraph (2) of Article 24 be deleted from the Draft Law. However, if there is concern that assets transferred by government for one permitted use (such as a hospital) will be converted to another legally permitted use (such as a rest home), this could be dealt with in Part Three of the Draft Law which deals with the NPOs that were formerly BOs or COs. In Part Three, provision could be made for inhibiting changes of purpose of such NPOs except with appropriate governmental consent.

Article 25.

General Comment.

Most of these detailed restrictions and requirements are not uncommon to public corporations (i.e., governmental corporations) and may be appropriate to NPOs that are created by transforming BOs and COs, but they are inappropriately rigid and intrusive when applied to voluntary, privately initiated NPOs that receive little or no governmental property or subsidies. They should be deleted here and the subjects should be dealt with in Part Three of the Draft Law.

Paragraph (1).

Flexibility as to the number of Board members permits an NPO to set a number that meets its particular needs. For the same reason, the number should not be required to be divisible by a factor of three. Some NPOs may not wish to have staggered term Boards. Others may wish to stagger the terms over more or less than three years. For these reasons, we recommend that both of these restrictions be deleted from Chapter 5.

Paragraph (2).

Again, in the interests of flexibility, all of these restrictions should be deleted from Chapter 5. If government is concerned about these items in the case of the transfer of assets to an NPO, these subjects can be dealt with under Part Three of the Draft Law, or the government can insist in a transfer agreement that, as a condition of the transfer, such restrictions (and others) must be included in the founding document or by-laws of the NPO and must not be subject to amendment without the approval of the government.

Paragraph (3).

(a) The prohibition in the first sentence is very restrictive and may be undesirable in some cases (even for NPOs transformed from BOs and COs). Generally, an NPO law would not impose this type of restriction. Instead, the Directors (or Members, if any) would be free to decide whether such a restriction should be applied to the NPO. If they felt it was desirable to do so, they could cause the restriction to be inserted in the founding document or

by-laws of the NPO. However, the Directors (or Members, if any) may feel that such a restriction is unwise since a person within the restricted class might be in a position to make an important contribution to the Board through expertise in a specific subject, advantageous relationships in the community, advocacy or leadership abilities and other attributes needed by the NPO. If the Draft Law might be used by religious groups or other special groups to create charitable or humanitarian NPOs, this provision might well dissuade them from using the Draft Law.

The restriction as now written, applies (as translated) to individuals "having legal or professional commitments towards the founder." This restriction, even if retained, seems to be overly broad because many respected individuals in the community (or their companies) could be selling goods, supplies or services to the founder pursuant to a written or oral contract. If such a contract is considered a "legal commitment," these individuals would be disqualified from serving on the Board, even though they might have a great deal to contribute to the Board and the NPO.

If the restriction is intended to avert excessive indirect governmental control where the founder is a governmental agency, the subject would be better dealt with in Part III of the Draft Law, rather than in a provision of general application.

(b) The prohibition in the second sentence is very broad since it prohibits any "financial interest." This type of provision generally is not applied to private NPOs, and when applied to public corporations, the "financial interest" is defined and exceptions are provided. This provision of the Draft Law is highly restrictive and may work to the disadvantage of the NPO. In many instances, Board members may offer the best product or the best service available, and yet the NPO will be prevented from obtaining such goods or service under this restriction, unless the Board member resigns. Further, it is often the case that Board members feel very supportive of the NPO for which they serve and, therefore, will wish to provide a better price or other terms to the NPO than they would provide to others. Again, this

restriction would prevent the NPO from receiving this benefit, unless the Board member resigns (at which point his or her supportive attitude may recede.)

In many instances, NPO laws allow Directors (and other related persons, such as officers and employees) to have financial interests in the activities of an NPO if certain rules set forth in the law are followed. For example, in respect of private NPOs, it is not uncommon for an NPO law to permit such financial interests if the material facts of the proposed transaction is disclosed to the Board before approval of the transaction and the interested Board member does not vote on the matter. In other instances, an NPO law will allow such interests if the applicable transaction is fair to the NPO at the time of approval by the Board. Consideration should be given to changing paragraph (3) to accord with such practice.

Any more restrictive provisions should be dealt with in Part Three of the Draft Law with respect to transformed BOs and COs.

Paragraph (4).

The Boards (or Members, if any) of some NPOs want the NPO's managing director or chief executive officer ("CEO") to serve on the Board. Others do not because they feel it places the CEO in a conflicting position. Some NPOs solve this dilemma by making the CEO an ex officio member of the Board without a vote. In either case, the CEO usually attends meetings of the Board since that officer's presence is important to provide information to the Board. It is advisable for an NPO law to allow flexibility on this point instead of requiring, as a matter of law, that the CEO be a member of the Board. Therefore, we recommend that the law be revised to make it clear that ex officio Board members are permitted, with or without vote as the founding document or the by-laws provide, and that the NPO's governing instruments may (but need not) designate the CEO as an ex officio Board member.

Article 26.

Paragraph (1).

The initial Directors are identified in the founding document (see Article 6 of the Draft Law). The power to appoint the first Board goes with the authority to prescribe the founding document. Paragraph (1) is unnecessary and may result in confusion where Article 39 becomes applicable, unless clarification of the power is included in Part Three of the Draft Law.

Paragraph (2).

This provision is too restrictive, especially for voluntary, privately initiated NPOs. It should provide that the terms of the Board members may be staggered or not as provided in the founding document or by-laws of the NPO. Any more specific provisions for transformed BOs or COs can be dealt with in Part Three of the Draft Law.

Paragraph (3).

See our comments on Article 25.

Article 27.

This Article is very restrictive and inappropriate for voluntary, privately initiated NPOs. An NPO should be able to determine the limit (if any) on the number of consecutive terms that may be served by a Board member and how much time must expire after the end of the limit before a person is again eligible to be elected as a Board member. If more restrictive provisions are desired for transformed BOs and COs, that can be dealt with in Part Three of the Draft Law.

Article 28.

See our comments on Article 25.

Article 29.

Again, this appears to be too restrictive. An NPO should be able to determine whether reasonable compensation should be paid to Board members for their services and which expenses, if any, are to be reimbursed by the NPO. More restrictive provisions for transformed BOs and COs can be dealt with under Part Three of the Draft Law.

Article 30.

Paragraph (1).

It may be advisable to permit an NPO to determine its own quorum requirements in the interests of flexibility. NPOs often set quorum requirements below a majority so that it is easier to hold a valid meeting, especially where the number of Board members is large. More restrictive provisions for transformed BOs and COs can be dealt with under Part Three of the Draft Law.

Paragraph (2).

Paragraph (2) should be clarified so that it can be determined whether the "majority" referred to is of the total number of Board members (regardless of the number in attendance at a meeting) or of the number of Board members in attendance at a meeting at which a quorum is present. The latter is appropriate for private NPOs. If more restrictive provisions are desired for transformed BOs and COs, that can be dealt with under Part Three of the Draft Law.

Article 31.

Paragraph (1).

In general, as noted previously, the Draft Law would be clearer to the reader if the Director were referred to as the Managing Director so that the term is not confused with any member of the Board of Directors. Further, this provision appears to be in conflict with Article 6(1)(f) which we read to indicate that the founding document may prescribe the statutory organ, which may be the Director, but for some NPOs might better be the Board, an

Executive Committee of the Board, a group of officers or some other executive delegated that authority by the Board.

Paragraph (3).

(a) Since the Board already has the power to recall the Director for any reason (see Paragraph (2) of Article 31), it is not necessary to list specific reasons that require (or permit) the Board to relieve the Director of his or her duties. This provision is unnecessary and overly intrusive for both private NPOs and NPOs succeeding BOs and COs.

(b) Since the Board must act in the best interests of the NPO, it is not necessary to require it to relieve the Director for certain reasons. Further, there could be situations that fall within the reasons listed in which it serves the best interests of the NPO to retain rather than relieve the Director. For example, the Director may partly lose his capacity to conduct legal business, but only for a limited period of time, or the Board may wish to permit a Director to consult with another similar NPO in return for a consulting fee.

Paragraph (4).

This Paragraph appears to state that the Board does not have the discretion to relieve the Director unless one of these three conditions exists. If this is true (and Paragraph (2) means that the Board has authority to recall the Director only under the conditions listed in Paragraph (3) and (4)), this seems to be too restrictive. If the Director is performing very poorly in the job and no other listed reason applies, only the reason set forth in paragraph 4(c) could be used. In this situation, one member of the Board could block a discharge of the Director. It is inadvisable to force the Board to keep a Director who they believe is not performing adequately. The Director should and would feel more responsive to the Board if he or she could be recalled by the normal action of the Board (i.e., by the vote of a majority of a quorum). If the Director wishes to have some security, he or she can enter an employment contract with the NPO that has a term that extends over a period of one or more years. Such a contract would permit the Director to be rewarded monetarily for loss of his position, but not permit the Director to retain his position against the will of the Board.

PART TWO: RULES GOVERNING THE ACTIVITY OF AN NPO

Article 33.

Paragraphs (1) and (2).

(a) Paragraph (1) could be interpreted to mean that the government will (or is required to) provide budgetary contributions to every NPO. To avoid this interpretation, the language could say: The financial revenue of an NPO may include, but is not limited to, a), b), etc.

(b) If paragraph (1) and (2) are intended to mean that an NPO can have only the sources of income identified in paragraphs (1) and (2) unless otherwise authorized by special legislation, they seem inadvisable. If they are only intended to be instructive, they are harmless if the change suggested in (a) is made.

Article 34.

Paragraph (1).

The following comments relate to the definition of business activities contained in paragraph (1):

(i) It might be clearer to refer to "a trade or business regularly carried on" instead of systematic or consistent activity.

(ii) Since the original purpose of the NPO should be subject to change and could be changed by amendment to the founding document, the words "original purpose" should be changed to read "purposes of an NPO (Article 3), other than to provide economic support for such purposes,".

Paragraph (2).

In the absence of clarification, this paragraph may seem to conflict with paragraph (1) because paragraph (1) defines business activity as "not immediately related to the original purpose of an NPO" and paragraph (2) says the business activities "must not be at variance

51

with the original purpose of the NPO." Presumably, this is intended to mean that the unrelated business activities must not be detrimental to or inconsistent with the purpose of the NPO, and should be clarified. The words "original purpose" should be changed as noted in our comment under Paragraph (1).

Paragraph (3).

(a) If it is intended that there should be a limit on the scope of such business activities that may be conducted by an NPO, the first sentence should be revised accordingly. For example, the limit could be worded as follows:

> "provided that such activities are [insubstantial compared to] [not greater than] its non-profit activities and the income thus generated shall serve to enhance the non-profit purposes of the NPO."

(b) The pricing provision should be reviewed in the context of the tax treatment of income derived from such business activities.

Paragraph (4).

In addition to research, there are other business activities that are generally treated as related activities. These include:

(i) any business in which most of the work is carried on by uncompensated volunteers (such as an annual fundraising dance or sale);

(ii) any business carried on primarily for the convenience of the NPO's members, officers, employees, students or patients (such as a cafeteria, book store or gift shop); and

(iii) any business that sells goods, most of which have been received by the NPO as gifts or contributions (such as a thrift shop).

Consideration should be given to additional permitted exceptions, such as sales and services to the indigent, to related NPOs, and to other NPOs that are part of a consortium with the NPO (e.g., laundry service to other NPOs).

Article 35.

Paragraph (1).

The NPO should be required to file its Annual Report with a government agency in order to facilitate monitoring and regulation of its operations and to provide the public access to copies of the Report. Assuming NPOs will be allowed the option of selecting their own fiscal years so that they may be a twelve-month period other than the calendar year, the deadline for the annual report would better be expressed as a number of months after the conclusion of each fiscal year.

Article 36.

Paragraph (1).

The Annual Report should also require a balance sheet listing the assets, liabilities and net worth of the NPO as of the end of the reporting year and such other information as prescribed by the Minister for the purpose of enforcing the law.

Article 37.

Paragraph (2).

It may be advisable to exempt small NPOs from the requirement of having audited financial statements where the cost would be significant compared to their income.

PART THREE: TRANSFORMATION OF SOME BUDGETARY AND CONTRIBUTORY ORGANIZATIONS TO NPOS

General Comment.

Articles 38 to 41 comprise Part Three of the Draft Law. They deal with the transformation of some BOs and COs to NPOs. As we have discussed above in Parts II and III of this Report, those provisions of the Draft Law which are appropriate to transformed BOs and COs that will continue to have substantial operating subsidies from government, but which provisions are too specific or inflexible or too intrusive in the case of voluntary, privately-

initiated NPOs that receive no or little government property or assistance, should be relocated in some form to Part Three of the Draft Law and applied only to transformed BOs and COs, as appropriate. Those subjects should be dealt with more flexibly in Chapters 2, 3 and 5, as indicated elsewhere in Part VI of this Report. The subject of Chapter 4 (inviolable property) should be dealt with only in Part Three of the Draft Law.

We have suggested in Part III of this Report a structure for the Draft Law and particularly for Part Three of the Draft Law. The subjects transferred to Part Three of the Draft Law should be evaluated as those of primary, secondary and tertiary importance. Those of most importance that should be applied to all NPOs that are transformed BOs and COs should be specified in Part Three of the Draft Law as overriding the general more liberal provisions that will be installed in Chapters 2, 3 and 5. Some of such subjects of primary importance might be left to be specified in special acts applicable only to particular classes of transformed COs and BOs. The subjects of secondary importance might be dealt with by authorizing one or more specified Ministries to adopt decrees to prescribe the overriding provisions on the subject to be applied to transformed COs and BOs or some classes of them. Matters of tertiary importance may, subject to appropriate restraints, be specified by founders in the applicable founding documents.

Judgments can differ on the rank in importance of various subject matters. Therefore, for illustrative purposes only, we suggest that the following subjects may be ranked in such order and treated accordingly as subjects to be specified in the Draft Law or special laws, subjects to be dealt with in decrees, and subjects to be dealt with in the founding document.

Degree of Importance	Subject	Subject to be Included in
- Primary - Applicable to all NPOs		Draft Law
	- Additional items required to be included in founding documents	
	- Terms of members of Board	

- Tenure of members of Board
- Authorizing of, and restrictions on authority of, founder to appoint succeeding Board members after initial Board appointed. Restrictions on such appointive power might include that the founder may not appoint more than a certain percentage (not exceeding a minority); that the founder may no longer appoint Board members when annual governmental operating subsidies become less than a certain percent of of the NPOs annual budget
- Conflicts of interest
- Restraint on modification of purposes
- Consents required for alienation of immovable property donated by government
- Officers an NPO is required to have
- Additional details required in annual reports
- Official inspection, monitoring and supervision of NPOs with serious violations
- Governmental authority to remove Board members and officers for malfeasance and misfeasance

- Primary - Applicable to particular classes of NPOs — Special Act

  - Requiring particular classes of converted NPOs to have Board members, or a minimum number of them, with certain qualifications such as specialized experience, location of residency
  - Prohibiting more than a minority of Board to be from a certain background (e.g., doctors on a hospital Board)
  - Requiring open membership for some classes of NPOs (e.g., recreational; certain cultural)

- Secondary — Decree

  - Specific restrictions on reimbursement of expenses
  - Restricting Board's power to remove officers
  - Timing of annual reports and financial reports
  - Additional detail required in annual reports
  - Accounting and financial reporting standards, and deadline for compliance
  - Requiring independent professional audit, for some NPOs, by size or class

- Tertiary — Optionally, in Founding Document or By-Laws

  - Whether NPO will have general Members, in addition to a Board of Directors (where not otherwise required)
  - Number of members of Board, within restrictions
  - Terms of Board members within any restriction
  - Quorum requirement
  - Officers and their duties
  - Whether founder has continuous authority to appoint a certain number (minority) of Board and terms for

termination of that authority (within legal restrictions)
- Additional restraints on alienation of immovable property
- Limits on and conditions for borrowing and issuing debt securities

This flexible approach, we believe, will result in the most efficient governance of the various types of NPOs constituting transformed COs and BOs, and will better permit satisfying concerns as to possible misapplication of assets or maladministration of public service.

We have also suggested in Part IV of this Report that certain classes of governmental activities that are most unlikely to be transformed to NPOs under Part Three of the Draft Law should expressly be excluded from the transformation provisions of Part III.

With the above suggestions in mind as to the basic structure of the Draft Law and particularly of Part Three thereof, and also bearing in mind the comments made elsewhere in this Report regarding appropriate provisions for NPOs that are transformed COs and BOs, we add these further detailed comments on Articles 38 to 41.

Article 38.

Paragraph (1).

Since the "founder" may decide on whether the CO or BO should be transformed, a definition is needed for the word "founder" to indicate that it is that officer of body that currently has the supervisory responsibility for the CO or BO (since, as we understand, in many cases it would be difficult to identify the original founder). It should be expressly required that the founder's decision to transform or not transform must be reported in writing to the Ministry. Further, it would be helpful if such report were required to state the reasons for not transforming, if that is the decision. We have suggested elsewhere in this Report (Part III) that the Draft Law should contain a recitation of the objectives of transformation. In the context of such a required report stating reasons for deciding not to transform, it might be required that the founder state why the objectives stated cannot be achieved. Further, if such

56

is the intention, it should be made clear that the founder can decide to transform not only without a proposal from the organization but even in the case where the organization does not endorse transformation. See the comment below under Article 39.

Paragraphs (2) and (3).

In the matter of inviolable assets, we have suggested this concept be limited to NPOs that are transformed COs or BOs and that the subject be confined to Part Three of the Draft Law. Further, the concept should contain a mechanism for governmental consent to the encumbering or disposition of inviolable assets rather than permitting that only through adjudication. See our comments above on Articles 21-23.

Paragraph (4).

Regarding the exemption of assets from transfer to an NPO, it may be advisable to insert some guidance to the effect that property necessary to the functioning of the facilities of the NPO should not be exempted from the transfer.

Paragraph (5).

It may be desirable to clarify who it is with respect to an organization (other than the founder) that may propose to the Ministry that the organization be transformed. These might be specified as the managing board where one exists, and in the absence of such, the director or other chief executive officer of the organization.

Article 39.

It is not clear under what circumstances a dispute arises that requires resolution under Article 39. For example, if the founder decides to transform but the organization disagrees, it should be made clear whether the organization does or does not have the right to raise a dispute under Article 39. Similarly, it should be made clear whether the organization has the right to raise a dispute over whether the founder proposes to include too much or too little in the categories of inviolable property or property exempted from transfer. In these regards, we recommend limiting disputes under Article 39 to those that arise by reasons of the

organization proposing (i) that transformation should occur, (ii) that less property should be excepted, or (iii) that less property should be inviolable, contrary to the decision or proposal of the founder.

Article 40.

Paragraph (1).

When the NPO is to be founded against the will of the founder of the CO or BO, consideration should be given to taking out of the hands of the CO or BO founder those judgments that go into the founding document. For example, it might be provided in Article 39 that the Ministry decision, if it is in favor of the transformation, shall endorse a founding document which shall be the founding document of the NPO.

Paragraph (2).

(a) In characterizing the NPO as the legal successor of the CO or BO, some qualification may be necessary regarding pre-existing commitments, obligations and liabilities of the CO or BO. See the comments under Article 2, paragraph (5). Either provision should be made for allocating these obligations and liabilities as between the government and the NPO, or it should be clear that the NPO stands in the legal place of its predecessor in all respects except as the governmental body has expressly retained the obligation, liability or contingent liability. In addition, there should be a method of identifying those existing liabilities of government (if any) that are not liabilities of the BO or CO, but which should also be transferred to the NPO because they relate to the assets being transferred to such NPO.

(b) If assets of a BO or CO are to be split between the government and an NPO (see the comments under paragraph (4) of Article 38), there should be a mechanism in the Law for allocating liabilities relating to such assets between the government and the NPO.

(c) If the State currently guarantees any liabilities of a CO or BO that are to be transferred to an NPO, consideration should be given to adding a provision that continues the State's guarantee with respect to such transferred liabilities in order to continue the same

treatment for creditors who relied upon such guarantee when extending credit. (This guarantee would not apply to new liabilities that arise after the transfer, except as elsewhere provided under special laws.)

Paragraph (3).

Consideration should be given to whether there is need for a filing in any registry in the case of encumbrances or pledges of personal property.

Article 41.

Perhaps some restraint should be placed on any division of property that is a single operating unit. It would be advisable also to permit the creation of the NPO as a parent to or subsidiary of another NPO, and, if a subsidiary, to permit the parent NPO to designate the original Board of Directors. (A parent-subsidiary structure is most easily facilitated if the law allows NPOs to have Members because this permits one NPO (the parent) to be the sole voting Member of another NPO (the subsidiary).

PART FIVE: CHANGES AND AMENDMENTS IN CERTAIN TAX REGULATIONS

Article 42.

It is appropriate to exempt immovable property from the immovable property tax if substantially all of the use of such property is in carrying out the public service purposes described in Article 3 of the Draft Law. However, such an exemption should not be available for immovable property that generates income that is used for an NPO's public purposes but which property is not used directly in carrying out such purposes.

Granting of an exemption should not be discretionary. Rather the standards or criteria for granting an exemption should be clearly set forth in the Draft Law. If an NPO can demonstrate to the appropriate tax officials that the facts relating to its immovable property are consistent with the legal requirement for an exemption, the exemption should be granted. In such a situation, there should be no discretion to deny the exemption. If a tax official

improperly determines that an NPO has not complied with the applicable legal standards, the law should permit the NPO to appeal the determination to the courts.

The Draft Law might properly require that the community be notified of the application so that it may, if it chooses, bring facts to the attention of the authority to whom the application is made. However, the NPO should not be required to obtain a favorable statement from the community.

Article 43.

Regarding the exemption from property transfer taxes, it seems logical to exempt not only transfers upon founding the NPO, but also transfers to NPOs made at any time thereafter. Further, the exemption should apply to any transfers upon liquidation where the transfers are made to another NPO or to a governmental body.

It would seem advisable to make it clear that exemptions from the inheritance and gift taxes apply not only to property to be used directly for an NPO's Article 3 purposes but also to property that can be used to produce income for the Article 3 purposes of an NPO.

Article 44.

In the matter of income tax exemption, substantial policy decisions need to be made. (In this regard, the recent amendment to Law No. 586/1992 made by Law No. 157/1993 should be taken into account.)

Most advanced countries provide total or substantial exemption for income generated by activities that are directly related to the public purposes (here, Article 3 purposes) of the NPO. To give the proposed NPOs a reasonable chance to succeed, the Czech Republic ought to consider a similar exemption. Tax savings from an exemption generally would be applied to enhancing the public purpose services of an NPO, thus reducing governmental obligations and their related costs.

We recommend that NPOs be given a 100% exemption from income taxes on all of their net income (including operating income, investment income, grants, gifts and donations),

other than income generated from unrelated business activities. See the discussion of such business activities under Article 34, particularly as to activities that should not be treated as being business activities (or income from unrelated activities). The management of investments of the NPO should not be considered unrelated, so that income from passive investments in securities (dividends and interest income) or in property (rentals) should not be regarded as income from unrelated activities.

In other words, only net income from business activities that are not directly Article 3 functions and which involve active engagement in business of a type that is competitive with for-profit businesses should be subject to the income tax.

The criteria for granting an exemption should be clearly set forth in the law, not discretionary with the taxing authorities. The NPO should be required to submit an application stating the facts, and the exemption should be confirmed if those facts are consistent with the basis for exemption stated in the law.

The exemption should continue so long as the law does not change and the NPO functions for its stated purposes. The NPO should not need to prove that the income from its exempt purposes was used within three years for such purposes. It should be permitted to develop a reserve fund or endowment (or investment portfolio) to achieve investment earnings to be used for its purposes. The exemption would represent the elimination of tax rather than the deferral of tax.

NPOs should be required to file annual reports showing their financial operations, and to report any net income from unrelated business activities accompanied by payment of income taxes thereon. The Ministry of Finance will need to prescribe rules for such reports and for allocating income and expenses between exempt activities and unrelated business activities.

In the matter of taxes on liquidation surpluses, such surpluses that are transferred to other NPOs or to governmental bodies should be exempt since they continue to be dedicated to public purposes.

Article 45.

Since other organizations are given 30 days within which to register, there seems no good reason to reduce this to 15 days in the case of NPOs. Perhaps they should be allowed a longer period (such as 60 days) for compliance.

We have already noted in our discussion of Article 44 the thought that NPOs should not be required to apply annually for exemption, that not all income should need to be spent since they should be permitted (indeed, encouraged) to develop reserve funds or endowment funds, that the decision on exemption should depend on the law and the facts and should not be discretionary, that the exemption should result in the elimination of tax rather than its deferral, and that annual reports to the tax authorities should be required.

General.

Of course, these recommendations need to be considered in the entire context of the tax laws and with the tax treatment of other, perhaps comparable, entities in mind so that fair treatment results.

The Government should also consider whether it is reasonable and practical to allow limited but substantial deductions from income to donors who make contributions to NPOs, so that their taxable income is reduced by the amount of their donations in determining their income tax payments. This deduction might be limited to 10% or 15% of the donor's total gross income, or some comparable limitation. There is a considerable benefit gained through the motivation of donations in this fashion. The effect is that each crown donated is a crown available for public service, whereas the government forgoes only a minor fraction of that amount in taxes.

* * *

62

Additional Subjects for Inclusion in Draft Law.

The following subjects are often covered in modern NPO laws and should be considered for inclusion in the Draft Law.

1. Provisions that set forth the legal steps to be followed in converting an existing private association or society into an NPO and transferring its assets to such NPO.

2. A separate provision describing the types of provisions that may be included in the by-laws of an NPO.

3. Since an NPO is a creature of the law, it has only those rights and powers given to it by the law. Therefore, the law should contain provisions that set forth such rights and powers. This list would include the following rights: to sue and be sued; to receive property by gift, devise or bequest; to make donations to other NPOs or in furtherance of its non-profit purposes; to indemnify Directors (or Members, if any), officers and employees; in carrying out its non-profit purposes, to purchase, acquire, sell, exchange, transfer and dispose of property, make contracts, borrow money, issue evidence of indebtedness, secure its obligations by mortgages, and guarantee the obligations of others; found or become a member of another NPO; and do all things not prohibited by law and exercise all authority within its non-profit purposes or incidental to such purposes.

4. If an NPO has Members, a requirement that the NPO maintain a membership book with the names and addresses of all Members and the dates of their admission and termination.

5. A provision requiring an NPO to maintain books of accounts and minutes of all meetings of the Members, Board and committees and giving all Members and Directors the right to examine such books and minutes.

6. A provision allowing Members and the Board to take action in writing in lieu of a meeting, and to hold meetings by electronic voice communication.

7. A provision for a nomination process requirement for the election of Board members.

8. A provision dealing with ex officio Directors.

9. A provision setting forth the standard of care which Directors are to follow when carrying out their duties.

10. A provision that describes how Board committees are created and operated.

11. A provision stating that the sale or other disposition of any assets by an NPO requires only Board approval, except in the case of the sale or other disposition of all or substantially all of the assets, in which case Member approval is required (if the NPO has Members)--subject to other approvals required in the case of transformed BOs and COs.

12. A provision describing the legal procedure to be followed for the merger of NPOs and the legal effect of such merger.

13. A provision stating that Members, Directors, officers and employees of an NPO are not personally liable for obligations incurred by the NPO in the normal course.

14. A provision stating Directors are liable if they approve (1) a distribution of assets to Members, Directors, officers or other private persons in violation of the law or the founding document, (ii) a loan to any Member, Director or officer of the NPO, or (iii) a distribution of assets to any person other than a creditor during the winding up of an NPO before providing for all known obligations of the NPO.

15. Provisions might advisedly be made, perhaps in another law, for enforcement of the public purpose of the NPO by the Minister of Justice or prosecutor. It is common to provide in the laws of the states of the United States for the chief law officer (Attorney General) to enforce charitable and educational trusts, including the conducting of formal investigations and judicial action to enforce performance and restrain abuses, including taking action of his own volition or upon the request of designated governmental officials.

PART VII

CONCLUSION

As we have stated above, the Draft Law is a worthy vehicle toward the achievement of its objectives. The changes in the Draft Law that we have suggested in this Report will, we believe, materially assist in producing the most effective governance and most appropriate controls for the various types of NPOs that will utilize the Draft Law.

Twin advantages result in: (i) permitting management of NPOs the flexibility and freedom necessary to address the particular characteristics of their organizations and thereby provide NPOs their best opportunity to succeed, and (ii) providing the right degree of controls and enforcement relevant to the State interest measured by the degree of contribution by the State in property and continuing subsidies and the importance of the service provided to the public.

The effect of those changes should be to allay concerns with regard to the inflexibility of the Draft Law as it now stands, while at the same time meeting those concerns that State property might be misapplied or that some managements of NPOs might not appropriately or satisfactorily serve the public interest. The Draft Law, with the suggested changes,, will provide a good opportunity to satisfy both areas of concern.

As stated above, pursuant to our contract with USAID, we stand ready to assist the Czech Republic prepare amendments to the Draft Law to give effect to any of the changes suggested above and any other changes that the Government may choose to make in the Draft Law.

APPENDIX A

DRAFT OF NPO LAW

Government Bill

dated

concerning
Nonprofit Organisations
and
Changes and Amendments in some Tax Regulations

Parliament has passed the following legislation:

Part One

Nonprofit Organisation

Chapter One

General Provisions

Article 1
Purpose of Legislation

The present legislation defines the legal status of nonprofit organisations (NPO) and specifies conditions of transforming budget-financed and statutory organisations to NPOs.

Article 2
Nonprofit Organisation

(1) An NPO is a legal entity established in accordance with the conditions outlined in the present legislation.

(2) An NPO shall look after citizens' humanitarian, medical, social, educational, cultural and other needs (purpose of NPO).

(3) An NPO cannot be established for the purpose of collecting gains. All its incomes serve exclusively the development of the purpose and activities for which it has been founded.

(4) An NPO's income cannot be distributed among third entities unless stipulated by the law. Exceptions may be granted by a special legislation. Remuneration of an NPO's employees is defined by a special legislation.[1]

(5) The State shall not be responsible for the commitments of an NPO, an NPO shall not be responsible for the commitments of the State; exceptions may be granted by a special legislation.

Article 3
Purpose of an NPO

---

[1] Law No.1/1992 on wages, remuneration for working unpredictable hours and average earnings, consistent with Law No. 590/1992

(1) An NPO can be established with the purpose of providing public services, especially those in the fields of ecology, public welfare, culture, standardisation and metrology, public transport, burial insurance, social affairs, sports and physical education, science and education, health careand the protection of human lives and health (purpose of an NPO). The purpose of an NPO shall be stated in a founding document or a contract on founding an NPO.

Variant 1:

(2) Provision of public services may be contingent on the application of conditions outlined and published in advance. Such conditions may be outlined in the founding contract.

Variant 2:

(2) Provision of public services may be contingent on the application of conditions; these may be set by special laws.

(3) The duty of an NPO to provide public services may be prescribed by a founding document,founding contract or special laws.

(4) Activities within the framework of the purpose an NPO has been assigned shall be exempted from regulations concerning business activities.[1]

Article 4

The name of an NPO must include the specific tag "nezisková právnická osoba" (Nonprofit Organisation) which may be replaced by the abbreviation "n.p.o."

Chapter Two

Founding an NPO

Article 5

(1) Unless specified otherwise, an NPO may be founded by physical entities permanently settled in the Czech Republic, or by legal entities based on its territory.

(2) Unless specified otherwise, an NPO shall be established by a contract signed by all founders. Their signatures must be authenticated.[1]

Article 6

---

[1] Law No. 455/1991 on business activities

[1] Czech National Council Law No. 41/1993 on verefication of authenticity of copies and legal documents at local and district offices

Founding Contract

(1) The founding contract must state the following:

a) Designation of founders
b) Name and address of the NPO
c) Purpose of the NPO (Article 3, Paragraph 1)
d) Area of operation
e) Conditions ofproviding public services
f) Statutory organ of the NPO
g) Number of members of the Board of Directors
h) Tour of duty of the Board of Directors
i) How the Board shall make decisions
j) Financial and material resources of the founder
k) Method of handling assets of the NPO if wound up
l) Names and addresses of the Board of Directors

(2) The founding contract may stipulate that the NPO is authorised to do business under conditions set by the present legislation (Article 34). Field of business shall be specified by the founding contract.

(3) The founding contract may commit the NPO to issuing statutes outlining its organisational structure and further elaborating on certain items specified in the founding contract.

Article 7

(1) An NPO may be established by a single founder. In this case, the founding contract shall be replaced by a founding document.

(2) The founding document must consist of identical items as the founding contract (Article 6, Paragraph 1).

Article 8

The role of founder may be assumed also by the State in which case the founding document shall be replaced by a special law.

Article 9

(1) An NPO originates on the date of its being entered into the business register, unless a special law stipulates otherwise. Proposal for such legal act must be submitted within 90 days of the date of founding the NPO.

(2) Unless specifically stated that an NPO was founded for a limited period only, its status shall become indefinite.

Article 10

(1) An entry in the business register must include the following data:

a) Name and address of the NPO
b) Identification number
c) Purpose of the NPO
d) Field of business
e) Name and address of entity in the capacity of statutory organ, stating how this entity acts on behalf of the NPO
f) Names and addresses of members of the Board of Directors
g) Untouchable property (Article 21)

(2) Indentification number shall be assigned to an NPO by the court of registration. The necessary identification numbers shall be supplied to the court by the respective body of state administration.

(3) Within one month of entering an NPO into the business register, the court of registration will forward a copy thereof to the Ministry of Finance of the Czech Republic ("ministry").

Article 11

(1) Until an NPO is established, matters pertaining to this act shall be handled by its founders or by one of them.

(2) All founders shall have joint, indivisible responsibility for commitments they accepted on behalf of an NPO prior to its registration.

(3) Commitments and claims arising under Paragraph 1 shall be transferred to an NPO on the day of its founding unless the NPO rejects them within the next three months.

Chapter 3

Winding up an NPO

Article 12

(1) An NPO shall cease to exist on the day its erasure from the business register. The act of cessation shall be preceded by the termination and winding-up of the NPO.

(2) An NPO shall cease to exist upon:
a) the expiry of the intended duration of its existence,
b) the achievement of the purpose for which it was formed,
c) the expiry of deadline for its winding-up imposed by the Board of Directors,
d) the arrival of the date by which a court has decided to have an NPO wound-up, or the date on which this decision takes effect (Article 13), or,
e) when a liquidation bid is turned down because of the lack of assets and property.

(3) In case a liquidation bid is turned down on other

grounds than insolvency, an NPO is not considered as being would up.

Article 13

(1) Upon the initiative of a prosecutor (*Variant:* district office) or another legally involved subject, a court may rule about the cancelling and winding up an NPO if:

a) in the past year, its Board of Directors failed to meet or no replacement was chosen for a statutory organ whose tour of duty expired more than six months earlier, or if
b) an NPO has been inactive for more than one year,
c) in the period not exceeding six months,an NPO is found to have repeatedly broken its commitment to purpose or the provision of public services (Article 3), or
d) has committed gross or systematic violations of relevant legislative standards.

(2) Prior to ruling about the liquidation of an NPO, the court may at its discretion, set a deadline for putting right the circumstances which led to the winding-up bid.

Liquidation of an NPO

Article 14

(1) A cancelled NPO shall go into liquidation.

(2) This circumstance shall be entered into the business register. Throughout the liquidation procedures, the NPO shall use the "in liquidation" tag as part of its name.

(3) Upon entering the liquidation clause into the business register, the role of statutory organ shall be assumed by the receiver. The name of the receiver shall be entered into the business register.

Article 15

(1) The receiver shall be appointed by the Board of Directors of the NPO. If this does not happen within 15 days of the commencement of liquidation procedures, the receiver shall be appointed by the court, having been previously proposed by the prosecutor.

(2) In the case of liquidating an NPO on the basis of a court ruling, the receiver shall be appointed by the court which has decided infavour of cancelling thissame NPO.

(3) Regardless of the method of nominating the receiver, the court may, upon the initiative of a legally involved subject or the prosecutor, recall a receiver who was found to have violated his/her obligations, and to appoint a fresh receiver.

Article 16

(1) Acting on behalf of an NPO, the receiver shall limit his/her activities solely to the purpose of winding up this same NPO. In the discharge of his/her duties, the receiver shall honour the commitments of the NPO, seek the fulfilment of its claims and receive incoming assets, shall represent the NPO in court and other institutions, and shall conclude settlements and agreements on the transfer or forefeit of rights and obligations.

(2) Should he/she detect excessive debts in connection with the NPO in liquidation, the receiver shall instantly seek the commencement of winding-up procedures.

Article 17

The receiver shall communicate the commencement of liquidation procedures to all known creditors and the founder of the NPO. Simultaneously, the receiver shall make this move public, and shall request that the creditors of the NPO and other subjects involved register their claims and/or other rights within a period not shorter than three months.

Article 18

As of the date of the NPO's going into liquidation, the receiver shall produce his/her estimate of costs and shall present this to the founder. This document must include a list of the NPO's material assets.

Article 19

(1) The receiver's actions during the liquidation procedures shall be swift and economical.

(2) If an NPO has been founded by the State or a community, the founder shall have preferential rights to receive the whole or parts of the liquidated NPO's material property. The founder must exercise these rights within 30 days of receiving the estimate of costs. In case the founder exercises his preferential rights, he shall not shoulder the costs of transfer of the whole or partial property of the NPO.

(3) The receiver shall realise the assets of an NPO according to procedures outlined in the court decision[1], or through a non-auctional sale.

Article 20

(1) For the last day of liquidation proceedings, the receiver shall present the founder with the books together with a final report on the liquidation proceedings.

---

[1] Articles 323, 335 and following, Civil Courts Code

(2) The liquidation balance shall be the income of the founder of the NPO unless stated otherwise in the founding contract. If the NPO has been founded by the State, the liquidation balance will go to the state budget. If the NPO has been founded by a community, the same goes to the community budget.

(3) If the NPO has been founded by a district office, the liquidation balance represents an income flowing into the budget of the community on the territory of which the NPO was based.

(4) Within 30 days of winding up the liquidation proceedings, the receiver shall propose to the court of registration that the NPO be erased from the business register.

(5) The liquidation balance shall be taxable[5]. This provision does not apply to NPOs founded by the State.

Chapter 4

Inviolable Assets

Article 21

(1) A founding contract or a founding document may determine the scope of property owned by an NPO which the NPO must not misappropriate or burden by obligations (inviolable assets).

(2) Exemptions from this restriction under Paragraph 1 may be granted by the court in exceptional cases, such as when the NPO does not need a certain item of inviolable property to fulfil its purpose. Proposals to this effect shall be raised by NPOs.

(3) If a proposal filed under Paragraph 2 is turned down, a renewed request may be filed not earlier than six months after the rejection of the previous request.

Article 22

(1) In case of transfer of inviolable property, the founder of the NPO shall have preferential rights. An NPO must made a written offer of the inviolable property concerned. Inviolable property shall be transferred to the state or a community free of charge.

(2) Should the founder fail to exercise his priority right under Paragraph 1 within one month of his receiving the offer, the inviolable property shall be realised in auction. Should repeated auctions fail to to realise such property, it will be sold out of auction.

Article 23

---

[5] Czech National Council Law No. 586/1992 concerning income tax

An NPO or the State have the right to seek the invalidity of a court ruling concerning inviolable property. In such court proceedings, the State shall be represented by the prosecutor.

Chapter 5

Organs of a Nonprofit Organisation

Board of Directors

Article 24

(1) The Board of Directors of an NPO (further only as "Board of Directors") shall be the supreme organ of an NPO. It has the following powers:

a) Refusal to negotiate matters initiated by the founders prior to the founding date of the NPO
b) Approval of statutes of the NPO and their change
c) Approval of the budget of the NPO
d) Approval of the annual closure of the books and of the annual economic report of the NPO
e) Monitoring compliance with the original purpose and definition of the NPO, making decisions about the subject of business
f) Appointing and recalling the director of the NPO, fixing his/her salary
g) Appointing and recalling the procurator of the NPO, fixing his/her salary
h) Deciding about the cancellation of the NPO
i) Deciding about changes in the founding document or founding contract
j) Authorising the expropriation, pawning and lease of the immovable property of the NPO for a period exceeding ten years
k) Selecting and co-opting new members of the Boart of Directors
l) Handling of inviolable property (Articles 21 and next)

(2) The Board of Directors must not alter the purpose of the NPO.

Article 25

(1) The Board of Directors shall have at least three members and can have a maximum of fifteen members. The number of members of the Board of Directors must be divisible by the factor of three. Only physical subjects can be elected members of the Board of Directors.

(2) The tour of duty of the members of the Board of Directors shall extend to three years. Upon founding an NPO, its founder may opt for a different duration which, however, must always be divisible by the factor of three. Membership for life is inadmissible.

(3) Membership in the Board of Directors shall be closed to physical entities having legal or professional commitments towards the founder, unless specified otherwise by the law. A member of the Board of Directors must have no financial interests, not even indirect, in the activities of the NPO.

(4) A further member of the Board of Directors is the Director of the NPO ("Director"). Provisions of Paragraph 2 shall not be applicable.

Article 26

(1) The first Board of Directors shall be appointed by the founder of the NPO.

(2) After theinitial appointments, a ballot shall determine one third of members whose tour of duty shall expire after the first third of the Board of Directors term, and another third of members whose tourof duty shall expire after the second third of the above term (Article 25, Paragraph 2).

(3) The vacancies thus created shall be filled by new members who will be required to serve under Article 25, Paragraph 2. Vacancies resulting from other reasons shall be filled by members appointed to serve till the end of the tour of duty of their predecessors.

Article 27

(1) No member of the Board of Directors shall serve longer than two consecutive terms.

(2) A further term may commence not sooner than one year after the expiry of the previous tour of duty.

Article 28

Membership in the Board of Directors shall expire upon:

a) the expiry of the tour of duty,
b) the death of the member
c) the recalling of a member under Article 25, Paragraph 3. Members may be recalled by court on the proposal of the Board of Directors or a prosecutor,
d) the resignation of a member.

Article 29

Membership in the Board of Directors is a public duty.[6] Members of the Board of Directors are entitled to receive compensations for travel expenses.[7] Travel expenses shall be

---

[6] Article 124, Paragraph 2, Clause 1 of Labouir Code

[7] Law No.119/1992 on compensating travel expenses

reimbursed by the NPO.

Article 30

(1) A Board of Directors shall reach a quorum if a clear majority of members are present at its meeting.

(2) A Board of Directors adopts decisions by a clear majority of votes, unless specified otherwise.

Director of NPO
Article 31

(1) The statutory organ of an NPO is its Director.

(2) Directors shall be appointed and recalled by the Board of Directors.

(3) The Board of Directors shall relieve the Director of his/her duties if he/she has:

a) wholly or partly lost capacity to conduct legal business,
b) been sentenced in court for a criminal act committed in the line of duty, or for a premeditated criminal act,
c) been found to engage in profit-earning activities in the fields identical or similar to those pursued by the NPO (Article 10, Paragraph 1, Letter c). This provision shall not be applied to the Director's scientific, teaching, journalistic, literary and artistic activities.

(4) The Board of Directors may relieve the Director of his/her duties if:

a) owing to illness he/she has been unable to discharge his/her duties for a period exceeding six months,
b) an NPO has failed to fulfil its original purpose for a period exceeding three months,
c) The Board of Directors reaches full consensus on this move.

Article 32

The structure, tour of duty and mode of founding the organs of an NPO may be modified by special legislation.

Part Two

Rules Governing the Activity of an NPO

Article 33

Financial Resources of an NPO

The financial resources of an NPO are in particular:

a) donations from physical and legal entities, especially contributions from foundations, associations and state funds,
b) inheritance,
c) income from own activities including those from business activities,
d) contributions from local budgets,
e) contributions from state budget to finance projects and operations.

(2) Under special legislation, a NPO may receive income to finance its original purpose (Article 3).

Business Activities of an NPO
Article 34

(1) The term: business activities of an NPO, is defined as a consistent activity which is not immediately related to the original purpose of an NPO and which serves to generate income (incomes from unrelated activities).

(2) Such business activities must not be at variance with the original purpose of the NPO.

(3) An NPO may carry out business activities provided that the income thus generated shall serve to enhance the original purpose of the NPO. Services provided in this manner must be priced adequately to local conditions (customary market prices).

(4) Incomes generated by universities and hospitals from research programmes carried out in favour of physical and legal entities, and incomes from research on behalf of state organisations, shall not be defined as incomes from unrelated activities.

(5) Incomes from advertising shall be treated as unrelated incomes.

Annual Report
Article 35

(1) By July 1 of the following year, An NPO shall release an annual report on its activities and economic results (further only as "Annual Report"). Responsibility for this rests on the

Director.

(2) The Annual Report must be readily accessible to all. Everybody shall have the right to read it and copy it in part or whole.

(3) The above does not constitute an infringement of special regulations on the protection of personal data.[i]

Article 36

(1) The Annual Report shall includethe following:

a) outline of activities carried out by the NPO within one calendar year, stating the degree of relatedness to its original purpose,
b) summary of incomes and expenditure,
c) outline of incomes listed according to resources (e.g. donations, inheritances, own income-generating activities),
d) list of donors contributing sums in excess of 10% of total income, specifying the sums thus donated,
e) outline of spendings listed according categories: expenditure for the fulfilment of the original purpose, salaries and wages, noninvestment spending, investment spending, other spending,
f) composition of the organs of the NPO,
g) assessment of business activities.

(2) Under Paragraph 1, Letter d), the Annual Report will not mention the name of a donor who does not wish to be named.

Article 37

(1) A NPO is obliged to perform annual closures of its books.

(2) The above and the annual economic report shall be examined by the auditor.[j] Documents about the annual closure of the books shall be deposited with the NPO.

(3) The above does not constitute an infringement of special regulations on inspection.[ii]

---

[i] E.g. Law No.256/1992 on the protection of personal data in information systems

[j] Czech National Council Law No.524/1992 on auditors and the Czech Republic Chamber of Auditors

[ii] E.g. Czech National Council Law No.%%@/1991 on state inspections

Part Three

Transformation of Budgetary and Statutory Organisations to Nonprofit Organisations

Article 38

(1) The founder of a budgetary or statutory organisation (further only "organisation") shall decide even without a proposal within 180 days of the coming of this act into effect whether his organisation will be transformed into an NPO. In well justified cases, the Ministry can grant a stay of such decision.

(2) Under Paragraph 1, this decision must come complete with a decision concerning inviolable assets (Article 21).

(3) For the purposes of Paragraph 2, inviolable assets shall be defined as the assets not necessarily needed for the fulfilment of the NPO's original purpose (Article 3, Paragraph 1).

(4) Simultaneously, the founder may decide under Paragraph 1 to exempt parts of the assets which will remain in State hands; the founder shall appoint an organisation to administer thus exempted assets.

(5) Proposals for the issuance of decisions under Paragraph 1 on the basis of which an organisation is transformed into an NPO may be presented to the Ministry by the organisation. Decisions under Paragraphs 1 and 2 are not affected by general regulations governing administrative proceedings.

Article 39

Disputes between an organisation and its founder ensuing from Article 38 of the present law shall be settled by the Ministry within the framework of administrative proceedings. The parties to such proceedings are the organisation and the founder. Ministry decisions shall be final and irrevocable.

Article 40

(1) The fouder shall establish an NPO within three months of the date of making decision under Article 38, Paragraph 1, and/or Article 39 of the present law. On the NPO's founding day (Article 9, Paragraph 1), the assets which the organisation has the right to administer shall become the property of the NPO.

(2) An NPO is the legal successor of an organisation. The organisation shall cease to exist on the founding day of the NPO (Article 9, Paragraph 1).

(3) The change in the ownership of immovable property shall be marked in the register of real estate within three months of the founding day of the NPO. The relevant proposal must be raised by this same NPO.

Article 41

(1) Within the period specified under Article 38, Paragraph 1, the founder may decide to either merge or divide the organisation in connection with founding the NPO. Provisions of Articles 38-40 shall be used adequately.

(2) Decisions under Paragraph 1 may be taken on mutual agreement. The latter will determine which founder will be the founder of the NPO.

(3) In connection with decisions under Paragraph 1, the founder shall make arrangements concerning the property which is to remain in State hands (Article 38, Paragraph 4).

Part Five

Changes and Amendments in Certain Tax Regulations

Article 42

Czech National Council Law No. 338/1992 shall be changed and amended as follows:

1. Insertion of Point 3 into Article 12, Para 1, Letter a):

"3. owned by an NPO established under special legislation[19a] and not affected by reliefs under Article 4, Paragraph 1."

2. Insertion of Point 6 into Article 12, Para 1, Letter b):

'6. owned by an NPO[19a] and not affected by reliefs under Article 9, Paragraph 1."

3. Insertion of Paragraph 3 into Article 12:

"(3) The tax-payer shall support his request for tax relief under Paragraph 1, Letter a), Point 3. with a statement by the relevant community. The tax administrator will take this into account."

4. Footnote 19a) shall read:

"[19a] Law No. /1993 on nonprofit organisations and on changes and amendments in certain tax regulations."

Article 43

Czech National Council Law No. 357/1992 on capital transfer tax, gift tax and propertytransfer tax, shall be changed and amended as follows:

1. Article 20, Paragraph 2, shall read:

"(2) Property transfer tax shall not be collected in the case of transfers related to the amalgamationand division of communities, or related to territorial changes under special regulations[i] and, further, relating to transfers of property in connection with the founding of an NPO[4]. Exemption from the property transfer tax further applies to transfers or property rights associated with the liquidation of state enterprises. This relief shall not apply to property transfers associated with the liquidation of an NPO."

2. Insertion of clause into Article 20, Paragraph 3:

"Exemptions from the capital transfer tax and the gift tax shall apply to the free acquisition of property by NPOs insofar as this is intended to enhance their activities."

3. Footnote 4a) shall read:

"[4] Law No. /1993 on nonprofit organisations and on changes and amendments in certain tax regulations."

Article 44

Czech National Council No. 586/1992 on income tax shall be changed and amended as follows:

1. Variant I:
Insertion of clause into Article 18, Paragraph 4:

"In NPOs created under special legislation[17] tax shall be collected from incomes (gains) generated by any activities."

Variant II:

Insertion of clause into Article 18, Paragraph 4:

"In NPOs created under special legislation[17] tax shall be collected from incomes (gains) generated by any activities. Under special legislation[17] an NPO may seek tax relief."

Variant III:

Insertion of the following text at the end of clause in Article 18, Paragraph 5:

"and NPOs created under special legislation[17]. Under special legislation[17] may seek tax relief."

2. Insertion of Letter e) into Articel 36, Paragraph 2:

"e) 45% of the liquidation balance of the NPO[17a].

3. Footnote 17a) shall read as follows:

"[17a] Law No. /1993 on nonprofit organisations and on changes and amendments in certain tax regulations."

4. Footnote 17b) shall read as follows:

"[17b] Czech National Council Law No. 337/1992 on the administration of taxes and payments consistent with Czech National Council Law No. 35/1993."

Article 45

Czech National Council Law No. 337/1992 on the administration of taxes consistent to Czech National Council Law No. 35/1993 shall be changed and amended as follows:

1. Insertion of Paragraph 16 into Article 33:

"(16) A NPO created under special legislation [5b]shall apply for registration with the local tax administrator within 15 days of its creation."

2. In case of application of Variants II and III, Article 89 shall read as follows:

"Article 89

(1) The Ministry of Finance may, on the request of an NPO created under special legislation[5b], grant a stay of payment of the income tax and business tax on the condition that at least 60% of these incomes will be used to directly support the fulfilment of the original purpose of the NPO.

(2) Stay under Paragraph 1 may be granted for a period not exceeding three years.

(3) If an NPO has met conditions of granting a stay in tax payment under Paragraph 1, and has continued to fulfil its original purpose for a period of at least two years following the year in which the stay was granted, it shall be exempted from the duty to pay the balance of the first tax."

3. Footnote 5b) shall read as follows:

[5b] Law No. /1993 on nonprofit organisations and on changes and amendments in certain tax regulations."

Part Seven
Final Provisions

Article 46
Validity of the Law

The present legislation comes into effect on 1 January 1994.

APPENDIX B

PROVISION FROM ONTARIO, CANADA, LAW

Investigators

8.—(1) The Lieutenant Governor in Council may appoint one or more persons to investigate and report on the quality of the management and administration of a hospital and the quality of the care and treatment of patients in the hospital.

Powers

(2) An investigator has the powers of an inspector under this Act and the regulations.

Obstruction

(3) No person shall obstruct an investigator or withhold or destroy, conceal or refuse to furnish any information or thing required by the investigator for the purposes of the investigation.

Delivery of report

(4) The Minister shall cause a copy of the report of an investigation to be delivered to the chair of the board of the hospital. 1981, c. 25, s. 1, *part*.

Hospital supervisor

9.—(1) The Lieutenant Governor in Council may appoint a hospital supervisor for a hospital where, having regard to the content of the report of an investigation under section 8 as to the quality of the management or administration of the hospital or the care and treatment of patients in the hospital, the Lieutenant Governor in Council is of the opinion that the appointment is in the best interest of the public.

Waiting period

(2) The Lieutenant Governor in Council shall not make an appointment under subsection (1) sooner than thirty days after submission of the report of the investigation to the Lieutenant Governor in Council.

Term of office

(3) The appointment of a hospital supervisor is valid until terminated by order of the Lieutenant Governor in Council.

Duty of hospital supervisor

(4) A hospital supervisor appointed for a hospital shall give advice and guidance to the board and the administrator of the hospital for the purpose of improving the quality of the management and administration of the hospital and the care and treatment of patients in the hospital.

Duty of board and administrator

(5) It is the duty of the board and the administrator of a hospital to receive and consider the advice and guidance of a hospital supervisor appointed for the hospital.

Action on behalf of board, etc.

(6) Where a hospital supervisor appointed for a hospital requests in writing that the board of the hospital or the members of the corporation that owns or operates the hospital do any act that they have authority to do and, in the opinion of the hospital supervisor, they fail to do so, the hospital supervisor may do the act on behalf of the board or the members of the corporation and the act is as effective as if done by the board or the members of the corporation, as the case may be.

Action by board

(7) During the term of office of a hospital supervisor appointed for a hospital, no act of the board of the hospital is valid unless approved in writing by the hospital supervisor.

Right of access

(8) A hospital supervisor appointed for a hospital has the same rights as the board and the administrator of the hospital in respect of the documents, records and information of the board and the hospital.

Reports

(9) A hospital supervisor may report to the Minister from time to time and shall report to the Minister in such form and manner, with such information and at such times, as the Minister may require. 1981, c. 25, s. 1, *part*.

Protection from personal liability

10.—(1) No action or other proceeding for damages or otherwise shall be instituted against an investigator or a hospital supervisor appointed under this Act for any act done in good faith in the execution or intended execution of any duty or authority under this Act or the regulations or for any alleged neglect or default in execution in good faith of any such duty or authority.

Crown not relieved of liability

(2) Subsection (1) does not, by reason of subsections 5 (2) and (4) of the *Proceedings Against the Crown Act*, relieve the Crown of liability in respect of a tort committed by an investigator or a hospital supervisor to which the Crown would otherwise be subject and the Crown is liable under that Act for any such tort in the same manner as if subsection (1) had not been enacted. 1981, c. 25, s. 1, *part*.

NEZISKOVÉ VEŘEJNÉ ORGANIZACE

PŘIPOMÍNKY A NÁMĚTY K NÁVRHU ZÁKONA

Srpen 1993

86

NEZISKOVÉ VEŘEJNÉ ORGANIZACE

PŘIPOMÍNKY A NÁMĚTY K NÁVRHU ZÁKONA

Zpráva vypracovaná pro

Ministerstvo financí České republiky

firmou

Squire, Sanders & Dempsey

na základě smlouvy

s

KPMG Peat Marwick

Pod záštitou
Agentury pro mezinárodní rozvoj
Spojených států amerických
(The Agency for International Development
of the United States of America)

Srpen 1993

81

Tato Zpráva se předkládá Ministerstvu financí České republiky k 19. srpnu 1993. Tyto připomínky a náměty vypracovala firma Squire, Sanders & Dempsey na základě subkontraktu a za pomoci KPMG Peat Marwick. Prostředky pro tuto Zprávu zabezpečila Agentura Spojených států prostřednictvím projektu pro střední a východní Evropu, zaměřeného na restrukturalizaci a privatizaci podniků: Česká republika - sektor Zdravotnictví a veřejných služeb (Smlouva číslo EUR-0014-I-00-1057-00, číslo zakázky 24).

55

Obsah

		Strany
Shrnutí pro vedoucí pracovníky		1 až 8
Část I	Východiska a účel Zprávy	I-1 až I-3
Část II	Návrh zákona a předchozí připomínky	II-1 až II-2
Část III	Navrhované členění s cílem přizpůsobit varianty NPO, jichž se bude týkat návrh zákona, a vyhovět zájmům připomínkujících ohledně RO a PO	III-1 až III-5
Část IV	Vhodnost vypustit z operací část třetí návrhu zákona (změna RO a PO) ty oblasti veřejné, kde pravděpodobně nebudou transformace RO a PO na NPO	IV-1 až IV-2
Část V	Financování kapitálových výdajů NPO	V-1 až V-3
Část VI	Podrobný rozbor ustanovení návrhu zákona	VI-1 až VI-35
Část VII	Závěr	VII-1

Příloha A - Návrh zákona o NPO

Příloha B - Ustanovení zákona Provincie Ontario, Kanada

S h r n u t í

SHRNUTÍ PRO VEDOUCÍ PRACOVNÍKY

19. srpna 1993

Následující text je přehledem obsahu Zprávy. Pokud jde o jednotlivosti, příslušné části Zprávy by měly být konzultovány.

Část I. Východiska a účel Zprávy

V roce 1992 bylo Ministerstvo financí ČR (dále jen "ministerstvo") pověřeno úkolem vypracovat zákon upravující vznik a postavení neziskových právnických osob pro zapojování do veřejných služeb (dále jen "NPO").

Účelem je vytvořit srozumitelnou a moderní právní formu pro NPO jako právnické osoby, které by mohly být vytvořeny soukromou iniciativou nebo vládou, a zajistit strukturu pro odstátnění příspěvkových organizací (dále jen "PO") a některých rozpočtových organizací (dále jen "RO"), u nichž by struktura NPO mohla být vhodná a pravděpodobná k dosažení těchto cílů.

Cílem zabezpečení struktury NPO pro organizace vytvářené soukromou iniciativou je podpořit rozvoj těchto neziskových podniků veřejných služeb na úroveň rovnající se úrovni dosahované vyspělejšími členy Evropského společenství a jinými moderními státy, kde NPO slouží jako významné nástroje prospěšných prací, které zvyšují veřejné blaho a kvalitu života.

Zamýšlené výsledky odstátnění PO a některých RO a jejich změna na NPO zahrnují:

- větší účinnost jejich operací;
- zlepšení služeb a jejich větší pružnost co do reakce na potřeby lidí;
- diverzifikaci zdrojů financování;
- dosažení optimální rovnováhy mezi účinností a kvalitou služeb prostřednictvím soutěže o soukromé patronství a vládní pomoc.

Dosavadní právní předpisy v České republice nevyhovují těmto účelům a žádný k tomu nemůže být pohotově přizpůsoben novelou. Příklad vyspělých zemí ukazuje, že je třeba vytvořit samostatný veřejnoprávní orgán pro vytváření a usměrňování NPO, a to je řešení navrhované ministerstvem.

KPMG Peat Marwick a Squire, Sanders & Dempsey obdržely 20. května od Agentury pro mezinárodní rozvoj Spojených států amerických (United States Agency for International Development -USAID) zakázku k zabezpečení pomoci České republice na další propracování návrhu zákona, jeho objasnění, vypracování dalších zvláštních zákonů, týkajících se zdravotnických institucí, a realizace ohledně několika institucí. Částí tohoto pověření bylo zajistit zprávu popisující srovnatelné zákony a praxi ohledně NPO v jiných zemích ES, Spojených státech a Kanadě. Taková zpráva (Srovnávací studie) byla předložena ministerstvu 28. června 1993.

Pověření USAID obsahuje též požadavek, aby Squire, Sanders & Dempsey zajistila připomínky a náměty ke změnám v návrhu zákona, a pomoc při jeho úpravě do formy, kterou si přejí vládní orgány.

Jakmile bude mít ministerstvo příležitost prostudovat Zprávu, a my dokončíme další konzultace s ministerstvem a jinými, jak se v ní uvádí, budeme schopni vypracovat nebo napomoci při vypracování požadovaných úprav.

Část II. <u>Návrh zákona a předchozí připomínky</u>

Návrh zákona je cenným nástrojem pro dosažení cílů uvedených v části I. Náměty ve Zprávě jsou formulovány tak, aby posílily návrh zákona co do dosažení těchto cílů. Uvedené náměty jsou také určeny k tomu, aby se dosáhlo důkladnější odpovědi na připomínky různých ministerstev a institucí zajištěním větší pružnosti zákona, větších příležitostí ke členění řízení a usměrňování každé NPO, které vyplývají z transformace určité PO nebo RO, způsobem pro daný subjekt nejvhodnějším, a měly by též zajistit ochranu proti nesprávnému použití majetku nebo zanedbání pozornosti veřejným službám ze strany NPO, která vzniká takovou transformací.

92

Část III. **Navrhované členění s cílem přizpůsobit varianty NPO, jichž se bude týkat návrh zákona, a vyhovět zájmům připomínkujících ohledně RO a PO**

Tato část navrhuje členit návrh zákona tak, aby lépe odpovídal rozmanitosti NPO, jichž se bude týkat, a navrhuje techniky, jimiž se může snadno vyhovět existujícím zájmům v souvislosti s těmi PO a RO, které mají být přeměněny na NPO.

Tento přístup chce dokázat, že by měla existovat (i) základní ustanovení uplatnitelná na všechny NPO, včetně transformovaných NPO, zvláště však na všechny dobrovolné, soukromě iniciované NPO, kterým není darován státní majetek nebo nedostávají dotace, a (ii) dodatečná ustanovení uplatnitelná pouze na ty NPO, které vznikají přeměnou z PO a RO. Tato druhá ustanovení mají být postavena na základních ustanoveních, avšak mají obsahovat další podrobnější a náročnější požadavky u těch NPO, které těží ze státního majetku a operativních dotací.

Ohledně tohoto členění návrhu zákona je mnoho náročných ustanovení v hlavách 2, 3 a 5. Tyto obecné části by měly být liberalizovány, protože jsou příliš podrobné, nepružné a pro použití u dobrovolných, soukromě iniciovaných NPO, nevhodné. Tato přísnější ustanovení by měla být přesunuta do části třetí návrhu zákona, kde budou uplatnitelná pouze na ty NPO, které vznikají z přeměny PO a RO.

Ani ohledně třetí části by se tyto otázky neměly řešit podobným způsobem. Spíše by se některé z významnějších podmínek a požadavků měly vztáhnout na všechny NPO, které dostávají dřívější státní majetek, zatímco u ostatních by tomu tak mělo být pouze zvláštním aktem vůči jednotlivým typům NPO (podle účelu). U jiných záležitostí, které vyžadují podrobná ustanovení nebo které musí být citlivé vůči měnícím se podmínkám, by právní úprava mohla být obsažena i v prováděcích předpisech. Některé náležitosti by mohly být ponechány úpravě v zakladatelských dokumentech. O tom pojednává Zpráva na stranách III-1 až III-4 a na stranách VI-26 až VI-28.

Zpráva např. navrhuje, že ve třetí části návrhu zákona by mohlo být ustanovení použitelné na všechny NPO vznikající přeměnou z PO nebo RO, kterým příslušní státní

úředníci mohou nařídit provedení šetření v určité NPO s cílem určit, zda nepoužívá majetek nedovoleným způsobem, nebo neplní závažným způsobem veřejné služby, a pokud se zjistí, že dochází k závažným chybám nebo poruchám, ustanovit dohled, který může nařídit provedení příslušných opatření k nápravě situace, a který může kontrolovat všechny důležité akce, dokud není činnost NPO uvedena do žádoucího stavu. Příklad takového ustanovení je připojen ke Zprávě jako *příloha B*, jako další příklad toho, jak se může zacházet s určitou otázkou. Zpráva navrhuje, aby se ve zvláštní legislativě, zabývající se třídou NPO (jako jsou určité typy kulturních NPO), upravily požadavky na správní radu co do minimálního zastoupení jednotlivých nebo různých profesí nebo společenských skupin, nebo z komunity jí převážně obsluhované, či kvalifikační předpoklady člena jiné formy představenstva, které by byly vhodné pro tuto třídu NPO.

Podrobné a obtížné otázky, které mohou či nemusí být různě uplatněny v závislosti na typu nebo velikosti NPO, jako jsou požadavky na odborný audit nebo normy pro účetnictví a výkaznictví, by se daly nejlépe řešit ve vyhláškách.

Dále by se mohlo ponechat na zakladatelských dokumentech, zda zakladatel může pokračovat v jmenování určité části správní rady, přičemž tato volba by mohla být plně omezena zákonem ohledně počtu (např. zakladatel by neměl povoleno jmenovat většinu) nebo trvání (např. skončení takového zmocnění zakladatele, když státní operativní dotace poklesnou pod určité procento ročních příjmů NPO).

Navrhuje se rovněž, že by k části třetí návrhu zákona mělo být přidáno ustanovení, kterým by NPO mohla dosáhnout transformace ve dvou krocích. V prvním možném kroku by NPO vzniklá přeměnou z PO nebo RO mohla podléhat značným omezením a podmínkám obsaženým v revidované části třetí. Druhý krok transformace by mohl nastat tehdy, když NPO zaznamená takový materiální růst, že darovaný státní majetek se stane menší částí jejích aktiv, a její zdroj příjmů bude natolik různorodý, že státní operativní dotace se zastaví nebo se stanou menší částí jejích ročních příjmů, přičemž přestanou platit zvláštní ustanovení vztahující se na ty NPO, které jsou nástupci PO nebo RO, a NPO bude podléhat obecnému režimu pro soukromě iniciované NPO. Druhý krok může nastat různými způsoby, jako např. vytvořením nové NPO a převodem majetku první

94

NPO podle smlouvy mandátní, nájemní smlouvy, nebo jiným způsobem.

Část IV. Vhodnost vypustit z operací část třetí návrhu zákona (změna RO a PO) ty oblasti veřejné, kde pravděpodobně nebudou transformace RO a PO na NPO

Pokud je nepravděpodné, že některý druh veřejné služby poskytované ve veřejném sektoru bude transformován, navrhujeme, aby v návrhu zákona bylo výslovně stanoveno, ža takovýto druh nepodléhá transformaci podle části tři, s cílem vyhnout se zbytečným obavám a ztrátě času a energie při vysvětlování Parlamentu a veřejnosti.

I v nejkapitalističtějších zemích je základní a střední školství (grammar schools a high schools) zabezpečováno převážně prostřednictvím veřejných škol, vydržovaných téměř plně z daní a vlastněných a řízených státními orgány.

Jestliže je například velmi nepravděpodobné, že by základní a střední školství bylo v blízké době, nebo ve významnější míře, změněno na NPO podle návrhu zákona, mělo by se zvážit vynětí této oblasti státních operací z transformačních ustanovení části třetí návrhu zákona. Základní a střední školství by však i nadále představovalo účel, k jehož plnění by mohly být podle návrhu zákona vytvářeny dobrovolné soukromě iniciované NPO.

Část V. Financování kapitálových výdajů NPO

Vzhledem k rozsahu a bezprostřednosti potřeb jsou střednědobé až dlouhodobé půjčky a vydávání obligací pravděpodobně hlavním zdrojem prostředků pro obnovu, modernizaci a rozšiřování trvalých zařízení užívaných ze strany NPO. Programy musí být vypracovány tak, aby napomáhaly financování.

V počátečních letech budou pravděpodobně zapotřebí státní záruky a dotace na úrok. Avšak brzy by se měly začít uplatňovat dlouhodobé struktury jako, reakce na očekávaný stále výraznější pokles státních záruk a dotací na úrok.

95

Dvě takové navržené struktury jsou program revolvingových prostředků založený na fondové rezervě poskytnuté státem, a program financování s daňovým osvobozením (úrok placený z obligací, které mají být osvobozeny od daní z příjmu).

Při tvorbě návrhu zákona by se měla věnovat bezprostřední pozornost potřebě institucionální stability NPO. To znamená, že k posílení účelu jejich neziskových veřejných služeb by mělo docházet spíše sledováním a dočasným dohledem nad NPO, které selhávají, a výměnou vedoucích pracovníků zneužívajících úřední moc nebo porušujících zákon, než zrušením NPO. Poskytování hypotéky za financování by nemělo být vylučováno krátkodobým neproniknutelným štítem proti "nedotknutelnému majetku". (Zrovna tak by měly být považovány za kvalifikované pro poskytnutí zástavy na nezbytné odsouhlasené výpůjčky, pokud by se dosáhlo shody, že jsou odpovídajícím orgánem správy, způsobilým vyhodnotit schopnost NPO splatit výpůjčku.)

Část VI. Podrobný rozbor ustanovení návrhu zákona

Část VI této Zprávy obsahuje rozbor a připomínky k ustanovením návrhu zákona. Přitom se u některých ustanovení navrhuje podstatné a technické zlepšení. Mezi významnější náměty patří:

- Zahrnout ustanovení umožňující NPO na základě jejího vlastního uvážení, aby měla členy s hlasovacím právem vedle členů správní rady, s cílem lépe demokratizovat řízení NPO a tak rovněž zajistit zdroj příjmů prostřednictvím ročních členských příspěvků a základnu pro zvýšení finančních prostředků ke krytí kapitálových výdajů, a dosáhnout toho, aby správní rada byla odpovědnější za svou činnost;

- Vyjasnit rozdělení povinností a závazků, když se RO a PO mění na NPO;

- Dále promyslet vynětí NPO z obchodní úpravy;

- Povolovat zahraničním neziskovým organizacím zakládat dceřinné společnosti v České republice;

- Liberalizovat ustanovení hlav 2, 3 a 5 k zajištění větší pružnosti pro dobrovolné soukromě iniciované NPO, a odstranit přísnější ustanovení části třetí návrhu zákona, které mají různě platit jen pro NPO vznikající změnou RO a PO;

- Poskytovat (i u transformovaných RO a PO) větší pružnost s cílem správně vyjádřit odlišné charakteristiky takových NPO a různou úroveň státního zájmu;

- Omezit ustanovení o "nedotknutelném majetku" na transformované NPO, zajistit obecné výjimky. Umožnit souhlas úřadů s uvolněním majetku z takového omezení;

- Vyjasnit ustanovení, aby správní rada měla rozsáhlé pravomoce, a přesně tyto pravomoce vymezit;

- Přidat ustanovení, jimiž státní orgán může na NPO vymáhat plnění jejich veřejné služby a neziskových funkcí, a řešit možnosti omezení, včetně kontroly. V případě transformovaných NPO řešit stanovení dočasného dohledu, dojde-li k hrubému neplnění;

- Dovolit, aby NPO samy mohly měnit svůj účel, ale vyžadovat vládní souhlas v případě transformovaných NPO;

- Udělit správní radě pravomoc na základě prosté většiny hlasů vyměnit svého člena z důvodu, který pokládá za dostatečný, protože organizace nemůže být úspěšná, existuje-li větší dlouhodobý střet mezi orgánem pro tvorbu politiky a výkonnými pracovníky pověřenými prováděním jednotlivých směrů této politiky;

- Popsat pro správní radu normu řádné péče v její svěřenecké funkci;

Část I

ČÁST I

VÝCHODISKA A ÚČEL ZPRÁVY

V roce 1992 bylo Ministerstvo financí České republiky (dále jen "ministerstvo") pověřeno úkolem vypracovat zákon upravující vznik a postavení neziskových právnických osob v budoucnosti zapojovaných do veřejných služeb.

Účelem bylo vytvořit srozumitelnou a moderní právní formu pro existenci neziskových organizací pro veřejné služby jako právnických osob, které by mohly být vytvořeny soukromou iniciativou nebo správními orgány na státní, nebo místní úrovni, a tím také zajistit strukturu pro odstátnění příspěvkových organizací (dále jen "PO"), a některých rozpočtových organizací (dále jen "RO"), u nichž by struktura NPO mohla být vhodná a pravděpodobná k dosažení zamýšleného prospěchu.

Cílem zabezpečení NPO, které mohou být vytvářeny soukromou iniciativou, je podpořit tyto iniciativy a nástroje veřejných služeb na úroveň rovnající se úrovni dosahované ve většině členských zemí Evropského společenství a u všech moderních průmyslových národů, kde NPO slouží jako významný nástroj obecně prospěšných prací, který zvyšuje veřejné blaho a kvalitu života.

Zamýšlený prospěch z odstátnění příspěvkových a rozpočtových organizací zahrnuje (i) dosahování větší účinnosti při vedení jejich činností, (ii) zlepšení poskytovaných služeb zvýšením jejich jakosti a jejich lepší reakcí na potřeby a preference obsluhovaných osob, (iii) diverzifikaci zdrojů financování takových operací a jejich kapitálové požadavky, a (iv) dosažení optimální rovnováhy mezi účinností a kvalitou služeb prostřednictvím určitého stupně soutěže mezi organizacemi podobného druhu, včetně soutěžení o soukromé dary, a o vládní dotace a dary těm, kteří se ukáží jako nejefektivnější nebo nejschopnější při dosahování cílů sledovaných takovými dotacemi nebo dary.

Popsané NPO nejsou platným právem České republiky odpovídajícím způsobem upraveny, a nemohou být upraveny pouze menšími úpravami dosavadních zákonů. Typy

právnických osob upravených Obchodním zákoníkem jsou zamýšleny zejména pro obchodní a průmyslové podniky určené k dosahování zisku pro jejich akcionáře, společníky a družstevníky. Jak ukazuje Srovnávací studie zákonodářství o NPO několika zemí ECC, Spojených států a Kanady, kterou jsme připravili a předali ministerstvu 28. června 1993 (dále jen "srovnávací studie"), mají mnohé vyspělé země všeobecnou právní úpravu rozpočtových pravidel NPO.

Zákon o státním rozpočtu České republiky upravuje vznik rozpočtových a příspěvkových organizací v kontextu předepisování obsahu státního rozpočtu a místních rozpočtů, jejichž účel a podstata jsou z velké části opakem výše uvedených cílů, a nezajišťuje tudíž vhodnou základnu pro doplňky zajišťující vznik NPO. Podobně i zákon o nestátních zdravotnických zařízeních a připravovaný zákon o nadacích jsou svým záběrem příliš omezeny, než aby mohly poskytovat přizpůsobivý základ pro celou paletu různých NPO. V právu České republiky je tedy mezera.

Ministerstvo zaměřilo svou pozornost na zcela nový zákon, kterým by se tato mezera vyplnila a jenž by byl všeobecně využíván nejen soukromými zakladateli, nýbrž také pro účely vytváření nových subjektů, jež by vznikaly v procesu odstátnění některých činností v oblasti veřejných služeb. Toto odstátnění se chápe jako přirozené navázání na úspěšný program privatizace podnikatelských subjektů v České republice.

Ministerstvo vypracovalo první návrh zásad takového zákona na podzim roku 1992 a tyto zásady upravilo na základě obdržených připomínek a námětů. Ministerstvo tak v dalším postupu připravilo návrh zákona vycházejícího z těchto zásad, připomínek a námětů.

Agentura pro mezinárodní rozvoj Spojených států amerických (United States Agency for International Development -USAID) zakázkou z 20. května 1993 angažovala KPMG Peat Marwick a Squire, Sanders & Dempsey k poskytnutí technických služeb České republice v souvislosti s jejím projektem odstátnění zdravotnických zařízení a dalších podniků sektoru veřejných služeb. Tyto technické služby zahrnují Srovnávací studii předanou ministerstvu dne 28. června 1993.

Mezi technickými službami, které máme zajistit podle projektu USAID, jsou také připomínky a náměty k dosavadnímu zákonu, a dále pomoc při vypracování nového návrhu zákona podle požadavků vlády.

Účelem této Zprávy je tedy přinést náměty k návrhu zákona, založenými na našich znalostech a zkušenostech, zpracovaných tak, aby se ministerstvu předložily možné změny, jež by učinily návrh zákona vhodnějším pro jím sledovaný cíl, s tím, že návrh by měl lépe odpovídat úpravám vyspělých zemí a měl by být natolik pružný, aby vyhovoval zájmům ministerstva a institucí pro transformované RO a PO.

Všechny tyto náměty jsou předkládány jako možné přístupy, které vláda může přijmout nebo odmítnout, a to zcela, nebo zčásti. Jestliže některé návrhy budou přijaty, jsme v rámci projektu USAID připraveni napomoci při vypracování úprav návrhu zákona, tak, aby tyto myšlenky a přístupy našly vyjádření v konkrétních právních ustanoveních.

Při studiu řady ustanovení návrhu zákona nám záměry navrhovatelů nebyly v některých ohledech jasné, a naše podrobné připomínky k některému z těchto bodů, zvláště v části VI této Zprávy, by mohly být jiné, kdybychom plně porozuměli těmto záměrům. Neměli jsme ještě příležitost návrh zákona podrobně probrat s jeho zpracovateli. Domníváme se, že Zpráva poskytne dobrý základ pro podrobnou diskusi, a že tato diskuse by se měla konat ještě předtím, než se začneme zabývat konkrétním zněním změn návrhu zákona.

Část II

ČÁST II

NÁVRH ZÁKONA A PŘEDCHOZÍ PŘIPOMÍNKY

Návrh zákona o NPO (dále jen "návrh zákona"), ke kterému se vztahuje Zpráva, je uveden v příloze A.

Návrh zákona je v zásadě dobrý a představuje vhodný nástroj pro dosažení cílů uvedených v části I Zprávy. Smyslem námětů předložených ve Zprávě je umožnit, aby návrh zákona poskytl ještě lepší základní členění pro tyto účely. Cílem námětů zde předložených je rovněž nabídnout určitou míru pružnosti, kterou účastníci připomínkového řízení pravděpodobně najdou a která poskytne příležitost přijmout podmínky a omezení pro konkrétní NPO, lépe odpovídající zájmům účastníků připomínkového řízení, týkajících se transformace některých RO a PO.

Jak je uvedeno výše, návrh zákona již reaguje na řadu připomínek, které obdrželo ministerstvo ohledně zásad, a také na připomínky ohledně dřívějších návrhů zákona. Řada předchozích připomínek se vztahovala k otázkám týkajícím se možného zneužití majetku, který dříve patřil státu, nebo k možnému selhání nového vedení podniků při plnění jejich veřejného účelu.

Některé z těchto otázek byly již předvídány a alespoň částečně zodpovězeny v původních zásadách. Neustálé opakování těchto otázek v připomínkách vyvolalo nutnost dodatečných ustanovení, které by je řešily. Tato ustanovení se nakonec stala součástí návrhu zákona.

Zvláštním, k úvaze předloženým bodem ve Zprávě, je to, že zatímco tato ustanovení v zásadě upravuje otázky přeměny RO a PO, v návrhu zákona je koncipován tak, aby byl použitelný obecně pro všechny NPO, včetně dobrovolných, vzniklých originálním způsobem ze soukromé iniciativy, jež nedostávají žádný státní majetek nebo pravidelné dotace. Mnohá z těchto ustanovení se nehodí pro tyto posledně uvedené organizace, mají-li se použít zkušenosti s používání právních úprav rozvinutých zemích. Mnohé z postřehů zde

uvedených jsou vyloženy ve ve shrnutí naší Srovnávací studie.

Příklady ustanovení, jak jsou uvedeny v návrhu zákona, které mohou být vhodně použity pro transformované RO a PO, ale zřejmě nevhodných pro jiné NPO, zahrnují následující:

1. Nadměrné zacházení do podrobností v zakladatelském dokumentu;
2. Neexistence dispozitivních ustanovení;
3. Podrobné podmínky a omezení ohledně počtu členů a funkčního období správní rady (dále jen "správní rada");
4. Zákaz profesních vztahů a finančních zájmů členů správní rady;
5. Ustanovení o nedotknutelném majetku;
6. Zákaz modifikace účelu NPO;
7. Charakteristika členství ve správní radě jako veřejné povinnosti;
8. Omezení náhrad cestovních výdajů členům správní rady na výši stanovenou zákonem;
9. Přesné stanovení kvóra správní rady;
10. Neexistence oprávnění určovat vedoucí pracovníky jinak, nežli zákonem určeným způsobem;
11. Omezení pravomoci správní rady odvolat ředitele;
12. Konkrétní úprava nesouvisejících podnikatelských činností; a
13. Časové vymezení pro předkládání výročních zpráv a nucené ztotožnění kalendářního roku s fiskálním rokem.

Řada těchto rysů by měla být u dobrovolných, soukromě založených NPO (a v omezenější míře i pokud jde o PO transformované na NPO) ponechána na výběr, který by mohl být zakotven buď v zakladatelském dokumentu nebo ve stanovách (organizačním řádu) NPO.

Tyto záležitosti mohou být ihned napraveny některými úpravami návrhu zákona, jak se navrhují v části III, a liberalizací kapitoly 2, 3 a 5, jak je navžena v části VI této zprávy.

Část III

- Liberalizovat pravidla o střetu zájmů, která se vztahují na správní radu NPO, která není transformovaná z RO nebo PO;

- Stanovit, že NPO může mít další vedoucí pracovníky, jak to vymezují její stanovy ;

- Vyjasnit ustanovení ohledně nakládání s majetkem při zániku, případně včetně odlišného zacházení v případě transformovaných NPO;

- Vyjasnit, zda by nemělo existovat omezení rozsahu předmětu činnosti nesouvisející s podnikáním.

- Stanovit daňové osvobození u nemovitého majetku, pokud se používá přímo k zajišťování veřejné služby NPO, a to na základě přesně stanovených kritérií, poskytnout osvobození o daně z příjmu u všech čistých příjmů NPO (vyjma čistého příjmu z podnikatelké činnosti, která nesouvisí s účelem NPO) na základě jasně stanovených kritérií a povolit dárcům odečítat částku darů NPO (v přiměřené míře) z jejich zdanitelného příjmu u daně z příjmu.

Část VII. **<u>Závěr</u>**

Tato část obsahuje stručný závěr, který rekapituluje klíčové otázky.

ČÁST III

NAVRHOVANÉ ČLENĚNÍ S CÍLEM PŘIZPŮSOBIT VARIANTY NPO, JICHŽ SE BUDE TÝKAT NÁVRH ZÁKONA, A VYHOVĚT ZÁJMŮM PŘIPOMÍNKUJÍCÍCH OHLEDNĚ RO A PO

Základní ustanovení by měla být pružnější v dobrovolných, soukromě iniciovaných NPO. Tato základní ustanovení (zahrnující kapitoly 2, 3 a 5 části první návrhu zákona) by dávat možnost volby a pružnost, které jsou charakteristické pro úpravy o neziskových organizacích rozvinutých zemí, ale se zvláštními rysy pro Českou republiku. Byla uvedena ve Srovnávacím přehledu a probírají se dále v části VI této Zprávy.

Tyto základní znaky by se rovněž týkaly transformovaných RO a PO s výjimkou rozsahu, v jakém jsou nahrazeny nebo doplněny ustanoveními týkajícími se pouze transformovaných RO a PO. Tyto varianty mohou být rozpracovány v části třetí návrhu zákona. Potřebné záruky správného užívání bývalého státního majetku a vládních dotací transformovaných RO a PO mohou být v tomto kontextu zajištěny.

I v případě transformovaných RO a PO může být zachována určitá pružnost, takže lze povolit varianty, jež by odpovídajícím způsobem vyjadřovaly stupeň státního zájmu (podílu) vzhledem k významu majetku, který stát převádí, významu činnosti, jež má být vykonávána a rozsahu trvalých dotací.

Ustanovení upravující tyto otázky mohou mít trojí rozdílnou důležitost a mohou být proto zajištěna prostřednictvím následujících tří nebo čtyř různých prostředků:

1. **<u>Prvotní význam</u>:<u>Složení a omezení vhodná pro veškeré transformované RO a PO</u>.** Tato ustanovení by byla ustanoveními základní důležitosti. Byla by uvedena v části třetí návrhu zákona a byla by použitelná pro veškeré změněné RO a PO. Tato ustanovení by mohla například zahrnovat:

   - zabránění střetu zájmů, přísnější než v základních ustanoveních;

druhu.

Tyto typy podmínek a omezení upravených konkrétně pro určitý druh NPO by mohly být stanoveny zvláštním zákonem pouze tento druh.

3. **Druhotný význam:Oprávnění.** Jsou oblasti kontroly nebo regulace, jež je obtížné stanovit v zákonech, vzhledem k možným požadavkům na podrobné zpracování nebo citlivost, kterou musejí mít vůči dřívějším RO a PO transformovaným na NPO. Podzákonné akty mohou zahrnovat náležitosti jako

- dodatečné podrobnosti nutné pro výroční zprávy všech nebo konkrétních druhů NPO;

- pravidla pro podávání účetních a finančních zpráv;

- požadavek nezávislých auditů některých NPO, pro některé druhy nebo z důvodů rozsahu jejich finančních činností (např. veřejné financování);

- jiné náležitosti, které nepůsobí na samostatnost řízení NPO.

4. **Terciární význam:Podmínky a omezení, jež mohou být předepsány v zakladatelském dokumentu v rámci omezených parametrů.** Návrh zákona již obsahuje ustanovení o tom, že v některých oblastech by zakladatel měl být schopen předepsat některé podmínky a omezení v zakladatelském dokumentu. Toto povede k další pružnosti a umožní, aby k některým aspektům bylo přihlédnuto zejména s ohledem na poslání NPO. Tyto náměty mohou zahrnovat následující:

- zda by NPO měla mít orgány kromě členů správní rady;

- počet a funkční období členů správní rady;

- zda a jaké množství nebo procento členů správní rady může být jmenováno zakladatelem (snad podle ustanovení zákona omezujícího tento počet ve správní radě na menšinu po jmenování první správní rady, a ukončujícího

- požadavky na zveřejňování zpráv, podrobnější než v základních ustanoveních;

- omezení týkající se zcizení nemovitého majetku převedeného státem, a to vazbou na příslušné povolení;

- ustanovení o úředním dohledu umožňující zjistit, zda cíle NPO jsou přiměřeně plněny, a ustanovení zmocňující příslušný vládní orgán jmenovat dozor nebo dozorčí radu (nezávislé / nezávislou na správní radě a řediteli NPO) ke sledování a řízení postupu v případech zřejmého zneužití úřední moci nebo porušení zákona. Modelové ustanovení nemocničního zákona platného v kanadské provincii Ontario je připojeno jako příloha B;

- jiná omezení a podmínky, považované za použitelné pro všechny NPO, včetně těch, jež vznikly transformací RO a PO.

2. **Prvotní význam:Podmínky a omezení vhodné/ vhodná pro přesně stanovené třídy změněných RO a PO, které zvláštní zákony učinily použitelnými pro všechny organizace v dané třídě.** To by se týkalo určitého druhu transformovaných RO a PO, roztříděných podle účelu, jako jsou zdravotnické nebo kulturní organizace. Zvláštní podmínky nebo omezení se jich mohou týkat určitého druhu, například:

- Omezení počtu lékařských odborníků, kteří mohou být ve správní radě nemocnice, na menšinu;

- Požadavek, aby správní rady kulturních organizací zahrnovaly jak zástupce laické veřejnosti, tak odborníky v dotyčné oblasti;

- Požadavek otevřeného členství pro některé organizací, aby se staly vůči veřejnosti vnímavějšími;

- Jiné náměty považované za tak důležité, že by se měly týkat NPO určitého

takovou pravomoc, když vládní provozní dotace klesnou pod určité procento ročního rozpočtu NPO);

- vedoucí pracovníci NPO a jejich povinnosti;

- omezení týkající se zcizování nemovitého majetku;

- limity a podmínky pro půjčování peněz.

Mnohé z těchto námětů jsou nejlépe zachyceny ve stanovách (organizačním řádu) NPO, jež mají být vyhlášeny její správní radou nebo schváleny jejími členy, a existuje potřeba zákonného ustanovení o tom, že zakladatel nevyužije takovou pravomoc k nepatřičnému omezování NPO nebo k zabraňování jejímu úspěšnému řízení, které by mohlo být tak samostatné, jak to dovolují zájmy státu.

Návrh zákona by mohl po zralé úvaze vyjádřit záměr, aby některé RO a PO mohly projít dvoustupňovým procesem změny. Když bude v dohledné budoucnosti taková NPO silně záviset na majetku převedeném státem a na pokračujících provozních dotacích od státu, mohla by podléhat výrazně zvláštním podmínkám a omezením těch typů, na něž se odkazuje výše. Bude-li však NPO během času plnit cíle návrhu zákona natolik úspěšně, že převedený majetek se stane menším podílem jejího celkového majetku a její zdroje příjmů dosáhnou bodu, kdy bude potřebovat od státu jen malou nebo žádnou dotaci, potom získá vlastnosti těch NPO, které vznikly jako dobrovolné, soukromě sponsorované NPO, a měla by být schopna uplatnit srovnatelnou pružnost své struktury a řízení.

Existují různé způsoby, jimiž by v návrhu zákona mohl být takový druhý krok stanoven. Jedním z nich by bylo předpokládat vytvoření nové NPO podle základních ustanovení návrhu zákona, nepodléhající zvláštním ustanovením vztahujícím se na změněné RO a PO, a schválit převod majetku a podnikatelské činnosti předchozí NPO na novou NPO.

Takový převod by mohl být přímý nebo by mohl být učiněn prostřednictvím nájemní smlouvy. Ať to bude učiněno jakkoliv, byla by dána příležitost stanovit potřebné podmínky a omezení ve smlouvě.

Podnět k takovému převodu by mohla první dát správní rada NPO nebo snad příslušné ministerstvo nebo zakladatel či kterýkoliv z nich, a v závislosti na místě, odkud vyšel podnět, může převod vyžadovat souhlas příslušného ministra, včetně souhlasu s podmínkami převodu.

Na žádost ministerstva může být kterýkoliv z námětů probraných v této části III dále rozpracován. Jak se uvádí výše, v rozsahu, v němž by si vláda přála jednotlivé náměty vyjádřit formou konkrétních ustanovení jako doplňků k návrhu zákona, rádi poskytneme návrhy takových ustanovení zákona.

Část IV

ČÁST IV

VHODNOST VYPUSTIT Z OPERACÍ ČÁST TŘETÍ NÁVRHU ZÁKONA (ZMĚNA RO A PO) TY OBLASTI VEŘEJNÉ, KDE PRAVDĚPODOBNĚ NEBUDOU TRANSFORMACE RO A PO NA NPO

Není naším úmyslem zabývat se výběrem RO a PO za kandidáty pro změnu na NPO. Ministerstvo se samozřejmě do jisté míry zabývalo tímto námětem a zdá se, že např. mnohým nemocnicím může být v tomto ohledu věnována přednostní pozornost, zatímco mnohé funkce předurčené, zakotvené a obecně vykonatelné pouze vládou, jsou nejméně pravděpodobnými kandidáty.

Těžištěm úvahy je, zda některé oblasti státně řízených veřejných služeb jsou v dohledné budoucnosti tak nepravděpodobnými kandidáty pro změnu na NPO, že by měly být výslovně vyřazeny z úvah podle části třetí návrhu zákona s cílem zmírnit problémy a vyvarovat se zbytečného úsilí, jež by mohlo být jinak požadováno s ohledem na nutnost podrobně informovat (školit).

Jedna oblast, která v tomto smyslu vyžaduje pozornost, je základní a střední školství. Jak ukázala Srovnávací studie, tyto vzdělávací stupně na státní nebo místní úrovni zajišťuje a řídí téměř vždy přímo stát či územní korporace (hlavně obce). Zatímco některé instituce v soukromém sektoru zajišťují základní a střední vzdělání, ve většině zemí tvoří pouze malou část tohoto úsilí.

Základním důvodem je to, že každá země, která usiluje o moderní hospodářství, si musí klást za cíl všeobecnou dostupnost alespoň základního a středního vzdělání. To vyžaduje silnou podporu z veřejných daní, a je to celkově považováno za tak krajně významnou oblast veřejného zájmu, že je zde nutné veřejné vlastnictví a vedení.

Zatímco tedy může existovat potřeba věnovat značnou pozornost restrukturalizaci a zajištění výraznější podpory veřejnému školství na základním a středním stupni. Zdá se nepravděpodobné, že takové základní funkce budou v dohledné budoucnosti

115

předmětem změny oněch státních funkcí na NPO.

Bude-li tomu tak, základní a střední školství by mohlo být po zralé úvaze výslovně vyloučeno z úvah pro změnu RO a PO podle části třetí návrhu zákona. Vzdělání na všech stupních by však mělo být nadále účelem, k němuž by mohly být vytvářeny dobrovolné, soukromě iniciované NPO podle základních ustanovení návrhu zákona.

Část V

ČÁST V

FINANCOVÁNÍ KAPITÁLOVÝCH VÝDAJŮ NPO

Obnova a modernizace zařízení veřejných služeb, jež mají být provozovány NPO, a selektivní rozšíření těch, jež jsou nejvíce žádány, budou mnohonásobkem nynějších částek každoročně rozpočtovaných pro takové účely. Struktura NPO je navržena tak, aby byla zvýšena efektivita a různorodost zdrojů finančních prostředků, s tím, že přínos se dostaví postupně.

Je tudíž velmi pravděpodobné, že hlavní zdroj finančních prostředků pro krytí kapitálových nákladů bude financování prostřednictvím půjček a vydání střednědobých a dlouhodobých obligací. Důvod pro financování majetku dlouhodobé spotřeby po dobu jeho využívání je okolnost, že má tendenci být splácen uživateli podle zásady "plat' podle užívání".

Tato zásada má zdravé jádro. V současné situaci se zdá, že její používání je také praktickou potřebou.

Je rovněž zřejmé, že v počátečních etapách bude zapotřebí, aby stát napomáhal při takovém financování. Existují důležité obory, ve kterých stát může pomáhat, včetně selektivně poskytovaných státních záruk a podílových dotací, zejména v prvních letech. Firma Squire, Sanders & Dempsey pomáhala a pomáhá americké vládě a státním vládám při zřizování podílových dotací a programů záruk.

Dlouhodobě však, s cílem snížit zatížení státu (snížením podílových dotací a záruk) a dosáhnout přesunu odpovědnosti státu na NPO, by měly být zváženy dva základní postupy.

Jedním je vytvoření rezervních peněžních prostředků pro různé kategorie účelů NPO, které by sloužily jako záruka pro vydání dluhopisů státem nebo regionem na půjčky NPO v příslušné kategorii. Splacení těchto půjček s úrokem se potom využije na nové půjčky podobných druhů. Původní výnosy z financování dluhopisů, jež jsou vráceny s

116

úrokem, tak tvoří obnovující se (revolvingový) fond. Firma Squire, Sanders & Dempsey pomáhala a pomáhá americké vládě a vládám jednotlivých amerických států při sestavování takových druhů programů obnovujících se fondů, včetně národního programu USA s cílem pomoci místním vládám při projektech pro manipulaci se zdravotnickým odpadem.

Druhý hlavní dlouhodobý program, který může odlehčit centrální rozpočtování, spočívá v úpravě v daňových zákonech tak, že úrok z obligací vydaných samými NPO (nebo obcemi, což je stejně významné), či v jejich prospěch, bude osvobozen od daně z příjmu. Obligace se tak automaticky stanou přitažlivějšími pro jednotlivce i podniky, které platí daň z příjmu v České republice a dojde rovněž ke snížení úrokové míry, kterou takoví investoři požadují při koupi obligací. Tento jednoduchý nástroj má dobrou vlastnost, že pracuje jen působením tržních sil, bez břemene nákladů na byrokracii, která by to uváděla do pohybu. Samozřejmě, že toto bude efektivní jen tehdy, když čeští investoři zajistí trh pro tyto obligace, pokud nebude podobný princip vytvořen smlouvami.

Tyto dva základní nástroje nepřímé pomoci státu při financování trvalých zařízení mohou být uplatněny v počáteční etapě, kdy i stát podle potřeby poskytuje záruky a úrokové dotace, protože mohou zajistit páteř dlouhodobého programu, který bude spoléhat stále méně na státní záruky a úrokové dotace.

To jsou jen některé základní myšlenky, jejichž propracování bude mnohem lepší v dalším kontextu v rámci druhé etapy smlouvy USAID zmíněné v části I této Zprávy. Při dalších pracích na návrhu zákona je však třeba pamatovat na určitá doplňková a významná posouzení s cílem co nejlépe zajistit, aby NPO měla optimální příležitost zajistit financování svých kapitálových výdajů.

Při propracovávání návrhu zákona je třeba vzít na vědomí, že věřitelé vyžadují dlouhodobou stabilitu vypůjčující instituce, která musí vydělat dostatečné peněžní prostředky v průběhu příslušných let, aby zaplatila jistinu a úrok z poskytnutých finančních prostředků. Proto zánik instituce, jejíž vedoucí pracovníci neplnili řádně své povinnosti, není nejlepším řešením. Vhodnější je spíše umožnit dočasné nahrazení špatně fungujícího vedení, jak to upravuje typ ustanovení, na něž se odkazuje v části III výše (jehož příklad

je uveden v příloze B), nebo odvolání a nahrazení těch vedoucích pracovníků, kteří se provinili zneužitím úřední moci nebo jiným porušením zákona.

Většina institucí užívá budovy, které nemají tržní hodnotu v důsledku jedinečnosti takových budov a nevhodnosti pro jiné nebo komerční účely. Není to tak ve všech případech. Některé mohou zajistit dobrou hypoteční záruku pro věřitele, kteří by jinak nebyli schopni opatřit pro NPO kapitálové finanční prostředky. Mělo by se tudíž dbát na to, aby i v případě majetku považovaného za "nedotknutelný" nedošlo k takovému jeho omezení, že by se stal nedostupným pro financování nezbytné k úspěchu NPO. To znamená, že takový majetek by měl být vhodný pro zatížení hypotékou se souhlasem zakladatele nebo ministerstva (nebo jiného příslušného vládního orgánu), který je schopen vyhodnotit schopnost dané NPO splatit dluh.

V návrhu zákona nebo jinde by měl být rovněž upraven mechanismus pro posílení záruky za dluh NPO tím, že správce nebo zástupce věřitele (nebo ručitele) by měl možnost napravit prodlení v platbách NPO přímým čerpáním vládních dotací jinak splatných této NPO.

Část VI

ČÁST VI

PODROBNÝ ROZBOR USTANOVENÍ NÁVRHU ZÁKONA

Část VI této Zprávy obsahuje naše připomínky k jednotlivým paragrafům návrhu zákona, jakož i řadu námětů. Tyto náměty jsou v mnoha případech založeny na úvahách a doporučeních obsažených v předchozích částech této Zprávy nebo se k těmto úvahám a doporučením vztahují. Tam, kde nejsou ke konkrétnímu paragrafu nebo odstavci návrhu zákona učiněny žádné poznámky, znamená to, že jsme dané znění považovali v kontextu nynější verze návrhu zákona za přijatelné.

ČÁST PRVNÍ: NEZISKOVÁ PRÁVNICKÁ OSOBA

Hlava první: Obecná ustanovení

§ 1

Mají-li být do návrhu zákona pojata daňová ustanovení, měl by být účel zvláštní daňové úpravy týkající se NPO uveden také jako účel návrhu zákona.

§ 2

Odstavec (2)

(a) Mnoho jiných zemí má zákony o NPO, které povolují dva typy NPO, a sice ty, jež poskytují prospěch veřejnosti, a ty, které poskytují prospěch přednostně vlastním členům (tj. NPO družstevního typu). Zdá se, že návrh zákona v dané podobě pokrývá pouze NPO prvního typu (družstevní NPO jsou upravena v částech Obchodního zákoníku). Tato analýza předpokládá, že návrh zákona by měl být omezen na NPO prvního (sociálního) typu.

(b) Odstavec (2) v § 1 a odstavec (1) v § 3 se zabývají přijatelnými účely určité NPO. Nejsou zcela souladné a měly by být revidovány a uvedeny do souladu ohledně výčtu přijatelných účelů určité NPO. Alternativně by tato ustanovení mohla být spojena do jednoho odstavce.

(c) Mnoho zemí pojímá následující vymezení do obecného rámce cílů NPO: "sociální, církevní, vědecká a pro sociální blaho".

(d) Není jasné, zda veřejné činnosti NPO musejí být výhradními činnostmi NPO, hlavními činnostmi NPO nebo pouze některými činnostmi NPO. Zákony mnoha zemí stanoví, že v podstatě všechny činnosti NPO musejí být vedeny na podporu jejích povolených neziskových účelů.

(e) Pokud se zamýšlí, že zákon by měl stanovit, že NPO musí mít určitou minimální úroveň veřejných činností, otázky (b) až (d) lze postihnout použitím následujícího ustanovení:

> NPO musí být organizována a provozována [výhradně][v podstatě][přednostně (hlavně)] pro účely humanitární, zdravotnické, lékařské, sociální, vzdělávací, kulturní, charitativní, církevní nebo vědecké, nebo pro účel poskytování jiné služby nebo prospěchu, která/který odpovídá potřebám veřejnosti.

Odstavec (3)

První věta potřebuje vyjasnit. Určitá NPO dostává obecně povolení dosahovat výnosů pro sebe, tj. NPO má povoleno vytvářet pro sebe zisk s jeho využitím pro neziskové účely. NPO tak nemůže rozdělovat svůj zisk soukromým osobám jako odměnu nebo dividendu. Na konec první věty by proto měla být doplněna tato klausule: "pro své případné členy, dále ředitele, vedoucí pracovníky nebo jiné soukromé osoby odlišné od členů, k jejímuž prospěchu je zaměřen účel neziskové osoby".

Odstavec (4)

(a) První věta ohledně rozdělení příjmu by měla být změněna, aby byla v souladu s návrhem pro odstavec (3) výše.

(b) Odstavec (3) by měl vyjasnit, že (i) placení přiměřené odměny ředitelům, vedoucím pracovníkům nebo jiným soukromým osobám za služby nebo zboží, a náhrada takovým osobám za odpovídající výdaje, se nepovažuje za porušení odstavců (3) nebo (4).

(c) Poslední věta ohledně odměňování zaměstnanců by měla být vyjasněna nebo vypuštěna. Chce-li se pouze říci, že se použijí zákony vztahující se na soukromé zaměstnance (o což by zde mělo jít), není tato věta snad nutná. Měla by se však věnovat pozornost tomu, zda se v části třetí, týkající se měněných RO a PO, uplatňují zákony vztahující se na soukromé zaměstnance, nebo veřejné (státní) zaměstnance.

Odstavec (5)

(a) Předpokládáme, že záměrem prohlášení o závazcích NPO nebo státu, které nejsou závazky druhého, je uplatnit je pouze na nové závazky, jež vznikají po vzniku NPO. Pokud tomu tak je, mělo by to být učiněno jasněji. Předpokládáme rovněž, že podle odstavce (2) § 40 se po změně určité PO nebo RO na NPO všechna její aktiva (odlišná od majetku uvedeného jako výjimka v § 38) a veškerá její pasiva, která se stanou majetkem NPO. Dále si uvědomujeme, že schopnost NPO odmítnout závazky a pohledávky podle odstavce (3) v § 11 se týká pouze těch, k nimž se zavázali zakladatelé jménem NPO bezprostředně před jejím vznikem, a nikoliv dřívějších závazků učiněných ze strany PO a RO v její běžné činnosti. Toto vše by mělo být v návrhu zákona vyjasněno.

(b) Odstavec (5) zřejmě popisuje určité aspekty NPO, jakmile je vytvořena, s odlišením základních charakteristik, které určitá NPO musí mít, má-li být jako NPO klasifikována. V tomto smyslu se zdá, že odstavec (5) je nesprávně umístěn a měl by být zařazen do pozdějšího paragrafu návrhu zákona.

§ 3

Odstavec (1)

(a) První věta se zabývá stejným předmětem jako odstavec (2) v § 2, není však plně v souladu s tímto odstavcem. Oba odstavce by měly být uvedeny do souladu. (Viz připomínky týkající se odstavce (2) v § 2, výše.)

(b) Jeden z uváděných účelů je "pohřební pojistka". Budou-li výnosy z této činnosti rozdělitelné soukromým osobám nebo bude-li tato činnost přednostně (hlavně) ve prospěch členů NPO, "pohřební pojistka" se zřejmě nebude v souladu s účelem návrhu zákona a měla by snad být z výčtu účelů vypuštěna. Jestliže se tím ovšem zamýšlí pohřební

22

prospěch pro potřebnou osobu, bylo by to zřejmě již odpovídajícím způsobem pokryto odkazem na humanitární potřeby v odstavci (2) pod § 2, což by mělo uvedeno také v odstavci (1) pod § 3.

(c) Přestože několik účelů uvedených v tomto odstavci není doslova vyjádřeno v navrhovaném znění odstavce (2) v § 2, jsou to nicméně povolené účely, neboť vymezení § 2 odst. 2 je dostatečně široké, aby je umožňovalo. Pokud první věta odstavce (1) má plnit funkci definice (účel NPO), pak by tato první věta měla být tak široce koncipovaná, jak navrhujeme v naší připomínce k § 2(2).

(d) Druhá věta tohoto odstavce by měla odkazovat pouze na zakladatelský dokument. (Viz diskusi týkající se odstavce (2) v § 5.)

Odstavec (2), (alternativa 1 a alternativa 2

(a) Alternativa 1 a alternativa 2 v odstavci (2) znamená, že podmínky pro vykonávání veřejné služby musejí být popsány předem buď v zakladatelském dokumentu, ve zvláštním zákonu, ve zveřejněném oznámení nebo ve zveřejněném oznámení. To je pro obecné uplatnění příliš restriktivní a nejlépe je ponechat tuto záležitost na opčních ustanoveních v zakladatelském dokumentu nebo zvláštním zákoně; nebo v případě transformovaných PO nebo RO na ustanoveních v části III návrhu zákona.

Odstavec (4), (alternativa 2)

Tato výjimka z předpisů o živnostenském podnikání je snad příliš rozsáhlá a měla by být prozkoumána z hlediska svého praktického účinku. Výjimka by mohla být po zralé úvaze omezena na konkrétní předpisy; nebo by mohla být výjimkou obecnou kromě případů NPO.

Hlava druhá: Vznik neziskové osoby

§ 5

Odstavec (1)

(a) Měla by se věnovat pozornost povolování zakládání NPO fyzickými osobami a právnickými osobami, jimiž byly založeny bez ohledu na jejich státní příslušnost a místo pobytu, pokud to nezakazuje jejich domácí právní řád. Moderní zákony o NPO v jiných zemích to povolují. Mezinárodní charitativní organizace si například mohou přát vytvořit českou pobočku.

(b) Mají-li být zakladatelé fyzické osoby s trvalým bydlištěm v České republice a právnické osoby se sídlem v České republice, mohlo by ustanovení znít:

> Pokud zákon nestanoví jinak, NPO může být vytvořena (i) každou osobou, která má trvalé bydliště v České republice, (ii) každou právnickou osobou zřízenou podle práva České republiky, a/nebo (iii) státem nebo jiným vládním orgánem, nebo společně dvěma či více takovými osobami .

Odstavec (2)

(a) Místo rozlišování mezi "zakladatelskou listinou" (jak je tomu v § 7) a "zakladatelskou smlouvou" (jako je tomu v § 5), v závislosti na tom, zda NPO má jednoho zakladatele nebo dva či více zakladatelů, na základní organizační dokument se může odkazovat užitím pouze jednoho názvu, např. "zakladatelský dokument", "stanovy organizace" nebo "stanovy". Tento název by se mohl užívat v celém zákoně, kdekoli se odkazuje na základní organizační dokument NPO, bez ohledu na počet zakladatelů. (Poznámka: Vzhledem k tomu, že tato připomínka prochází celým návrhem zákona, nebude se opakovat. Zbývající část našeho rozboru bude místo toho předpokládat, že kdekoliv se v návrhu zákona bude používat "zakladatelská smlouva" nebo podobný termín, bude nahrazen "zakladatelským dokumentem", "stanovami" nebo "stanovami organizace" podle toho, který termín se zvolí za obecně platný. Zbývající část této analýzy kromě toho bude používat termín "zakladatelský dokument" místo "zakladatelská smlouva".)

124

(b) Odstavec (2) by mohl být lépe vyjádřen takto:

Každá NPO má zakladatelský dokument, který musí být podepsán zakladatelem, či zakladateli, pokud je jich více. Podpisy zakladatelů musejí být ověřeny.

§ 6

Odstavec (1)

(a) Odkaz na "zakladatelskou smlouvu" by měl být odkazem na "zakladatelský dokument" nebo jiný jednoduchý termín zvolený pro tento účel.

(b) Není jasné, proč zakladatelský dokument musí obsahovat "územní působnost". Omezení působnosti na předepsané území by se snad mělo raději ponechat na zakladateli.

(c) "Podmínky poskytování veřejných služeb" by neměly být obligátními podmínkami zakladatelského dokumentu. Viz pojednání pod odstavcem (2) v § 3.

(d) Pokud jde o ustanovení i), není zřejmé, proč jsou významné zdroje zakladatelů relevantní, jestliže zakladatelé neodpovídají za budoucí dluhy a povinnosti NPO. I tehdy, mají-li se na mysli zdroje NPO, jeví se to jako nevhodné pro zakladatelský dokument. Je to spíše typ informace požadované samostatně daňovými úřady, když NPO podává žádost o potvrzení statutu osoby osvobozené od placení daně.

(e) Požadavek, aby zakladatelský dokument uváděl "způsob naložení s likvidačním zůstatkem neziskové osoby" by měl jasně znamenat, že toto ustanovení musí být v souladu s požadavky na zánik nebo likvidaci, uváděnými dále v návrhu zákona. (Viz pojednání k § 20). Daňové úřady mohou předepsat další konkrétnější požadavky, jako je podmínka pro potvrzení o osvobození od daní.

(f) Návrh zákona se nevztahuje na členy s hlasovacím právem. Např. ustanovení g), h) a i) odstavce (1) se zabývají pouze správní radou. To nastoluje otázku, zda

125

by zákon neměl opravňovat NPO , aby měla "členy" s hlasovacím právem dodatkem ke správní radě. Členové, pokud budou existovat, by měli pravomoc volit členy správní rady a přijímat opatření k řadě dalších významnějších záležitostí, jako je přijímání a doplňování stanov (organizačního řádu), úprava zakladatelského dokumentu, a schvalování sloučení nebo zánik NPO.

Přítomnost členů s hlasovacím právem může vytvořit demokratičtější a otevřenější organizaci, jestliže členové představují skupinu osob, která je větší než počet členů správní rady. Existence členů může rovněž přinášet několik dalších významných výhod:

1. Členové mohou být pro NPO podporující složkou tím, že zajišťují zdroj pravidelné finanční podpory (ve formě ročních členských příspěvků nebo jiným způsobem), finanční prostředky pro kapitálové výdaje, neplacené, dobrovolné služby a prosazovaní NPO ve společnosti.

2. Správní rada dostává větší odpovědnost, protože skládá účty jiné skupině uvnitř NPO. To by mělo správní radu nutit k tomu, aby věnovala více péče (i) činnostem a užívání majetku NPO způsobem, který se bezprostředně váže na její neziskové účely a (ii) vylučuje ztráty nebo zneužívání majetku NPO.

3. Lze se vyhnout samokonzervujícím správním radám.

4. Jsou možné systémy kontrolovaných skupin NPO, protože jedna NPO může být výhradním členem s hlasovacím právem jiné NPO.

Z těchto důvodů je žádoucí, aby návrh zákona dovoloval NPO vytvářet členy. (Zákon by rovněž podle potřeby povoloval že členové představenstva jsou také jenom členové s hlasovacím právem.)

Je-li zapotřebí členy povolovat, bude nutné návrh zákona upravit na řadě míst, aby se tato myšlenka mohla adekvátně zakotvit. (Poznámka: Zbývající část tohoto rozboru

126

se vztahuje k návrhu zákona v jeho nynější podobě, bez ustanovení o členech.)

(g) Počet členů správní rady požadovaných NPO se může během doby její existence měnit. Možnost změnit tento počet, aniž by se musel upravovat zakladatelský dokument, se dá dosáhnout použitím následujícího textu místo ustanovení g): počet členů správní rady nebo způsob určování jejich počtu ". Ve druhém ohledu se počet zpravidla určuje prostřednictvím stanov (organizačního řádu) nebo periodickým úkonem správní rady (podle stanov). Dále, otázka podmínek a úředního období se obecně ponechává na stanovách (organizačním řádu), neboť je lze upravit snadněji, než v zakladatelském dokumentu.

Odstavce (2) a (3)

(a) Zákon o NPO by měl obecně obsahovat řadu dispositivních ustanovení, jejichž zahrnutí do zakladatelského dokumentu je povoleno (nikoli však požadováno). Odstavce (2) a (3) dovolují dvě konkrétní dodatečná ustanovení. Z toho lze vyvodit, že zakladatelský dokument nesmí mít další typ ustanovení. To se dá řešit nahrazením nahrazením odstavců (2) a (3) tímto zněním:

(2) Zakladatelský dokument rovněž může, avšak nemusí, stanovit:

(a) Omezení u případných podnikatelských činností, kterým se NPO může věnovat v souladu s podmínkami uvedenými v § 34 tohoto návrhu zákona.

(b) Požadavek, aby NPO přijala stanovy (organizační řád) upravující její organizační strukturu,

Další rozvedení bodů obsažených v zakladatelském dokumentu.

Ustanovení předepisující způsob úpravy zakladatelského dokumentu, nebo právní ustanovení definující, omezující nebo upravující výkon pravomoci NPO, zakladatelů, členů správní rady, výkonného člena správní rady nebo jiných vedoucích pracovníků, nebo definující práva a výsady členů správní rady.

(c) Ustanovení určující dobu existence NPO, ledaže by šlo o dobu neomezenou.

(d) Další ustanovení, jež mohou být obsažena ve stanovách (organizačním řádu) nebo předpisech (jako např. těch popsaných v bodě b), nebo které umožňuje tento zákon.

Použitím termínu "stanovy" (organizační řád) používaným v této zprávě odkazujeme na soubor pravidel přijatých správní radou (případně členy), které upravují řízení NPO a její činnosti podrobněji než zakladatelský dokument, avšak v souladu s ním.

(b) Pokud druhá věta odstavce (2) má znamenat, že NPO nemůže provozovat podnikatelské činnosti, pokud nejsou vymezeny v zakladatelském dokumentu, jeví se to jako nepatřičné. Lze to předem obtížně určit a vedlo by to k dlouhým výčtům obsahujícím téměř všechny podnikatelské činnosti, jaké si jen lze představit. Bylo by přijatelné stanovit:"Zakladatelské dokumenty mohou stanovit jakékoliv další omezení podnikání prováděné NPO". Typ a rozsah povolitelných podnikatelských činností by měly být předmětem vhodně řešeným v daňových zákonech jako podmínky pro statut osoby osvobozené od daní. Měla by se rovněž věnovat pozornost tomu, zda by neměl existovat limit u rozsahu nesouvisejícího podnikání, jehož vedení je dané NPO povoleno. (Viz naše připomínky v odstavci (2) § 2 a odstavci (3) § 34.)

§ 7 a § 8

Přihlédne-li se k doporučení (a) odstavce (1) v § 5, tyto paragrafy by měly mít následující znění:

§ 7

NPO může založit jedna nebo více fyzických nebo právnických osob.

§ 8

Zakladatelem neziskové osoby může být rovněž stát, a to i zvláštním zákonem

nebo zakladatelským dokumentem.

§ 10

Odstavec (1)

Bylo by zřejmě vhodné výslovně vyžadovat, aby zakladatelský dokument byl předkládaný s žádostí o zápis NPO do obchodního rejstříku -- viz naše připomínka k § 6 odstavce (2) a (3)(b) ohledně uvedení podnikatelské činnosti.

V našich připomínkách k § 21 navrhujeme, aby ustanovení o nedotknutelném majetku bylo omezeno na ty NPO, které vznikají transformací RO a PO, a s tím, že i tuto otázku by měla upravovat část třetí návrhu zákona. Dále se nezdá jako nezbytné uvádět takový seznam majetku do rejstříku, protože převáděný majetek může být vždy určen v příslušném zakladatelském dokumentu zakladatelem.

§ 11

Odstavec (3)

(a) Předpokládáme, že závazky a pohledávky, na něž se odkazuje, jsou pouze ty, které vznikly zakladatelům jako nutné v souvislosti se vznikem NPO, a nikoli dřívější provozní závazky, které budou převedeny z RO nebo PO.

(b) Zákon by měl ujasnit, že zakladatelé jsou zproštěni závazků v míře, v jaké jsou tyto zakladatelům vzniklé závazky a pohledávky přebírány určitou NPO.

Hlava třetí: Zrušení a zánik neziskové osoby

§ 12

Obecné připomínky

Z hlediska časového sledu a v souladu s uspořádáním zvoleným v Obchodním zákoníku pro jiné typy právnických osob by bylo vhodnější, aby §§ 12 - 20 byly umístěny na konci části druhé návrhu zákona.

Odstavec (1)

Odstavec (1) by měl zahrnovat popis právních kroků nutných k tomu, aby se dosáhlo výmazu NPO z obchodního rejstříku.

Odstavec (2)

(a) Měla by se věnovat pozornost ustanovení b) z výčtu důvodů pro povinné zrušení NPO podle § 13 odst. 1, a místo něho zvolit důvod dobrovolného zrušení založeného na rozhodnutí nejvyššího orgánu NPO (tj. případných členů nebo správní rady) a přidat ho k důvodům ad § 13 odst.

§ 13

(a) Výčet důvodů, pro které může soud nařídit zrušení neziskové osoby, by měl zahrnovat rovněž:

(i) NPO je platebně neschopná a zrušení je nutné k ochraně jejích věřitelů;

(ii) cíle NPO se vůbec neplní nebo jsou plně opuštěny nebo jejich dosahování je neefektivní;

(iii) NPO se dopustila podstatného porušení smlouvy o převodu majetku uzavřené se státem (k doplnění u části třetí návrhu smlouvy).

§ 18

(a) Odhad nákladů by měl zahrnovat soupis závazků NPO a jejich hodnotu a odhad nákladů na likvidaci.

(b) Odhad nákladů by měl být předložen správní radě, a rovněž tak podán zakladateli.

130

§ 19

Odstavec (2)

Není jasné, zda odstavec (2) se týká přednostních práv na majetek nebo přednostních práv na přebývající majetek (likvidační zůstatek), který zůstává po uspokojení všech věřitelů. Je-li záměr takový, aby zakladatel měl přednostní právo na majetek, bude pro NPO velmi obtížné kupovat zboží na úvěr nebo si vypůjčovat kapitálové finanční prostředky, protože dodavatelé, věřitelé a půjčovatelé se nemohou při svém rozhodování o poskytnutí úvěru spolehnout plně na čistou hodnotu NPO, ledaže by jako podmínku pro uplatnění této preference stát nebo společnost muselo buď (i) zaplatit odpovídající tržní hodnotu majetku nebo (2) převzít veškeré závazky nebo alikvótní část závazků rušené NPO podle tržní hodnoty takového majetku. Kromě toho mohou být do zákona pojaty i další záruky týkající se převáděného majetku, jako např. mechanismus, který za určitých okolností dovoluje státu převzít řízení nebo odpovědnost státní rady vůči členům.

§ 20

Odstavce (2) a (3)

Tyto odstavce nastolují zcela základní otázku. Obecně by likvidační zůstatek určité NPO měl být převeden na jinou NPO se stejným nebo podobným účelem, jak jej za určitých okolností stanoví zakladatelský dokument, nebo jak jej určí správní rada (či případní členové) nebo soud. Zákon může tuto rozhodovací pravomoc svěřit dokonce státu. Přechází-li však likvidační zůstatek zpět do rukou zakladatele (a nikoli jiné NPO), účel jakéhokoli přínosu takto připsaného zákonem o NPO by byl přínosem pro zakladatele, což je nejeví jako vhodné (zejména pokud zakladatelé jsou soukromé osoby). Proto navrhujeme, aby likvidační zůstatek byl převeden spíše na jinou NPO s tímtéž nebo podobným účelem. Je možné, že tato otázka by byla vhodněji vyřešena v daňových ustanoveních jako podmínka daňového osvobození. Je-li to žádoucí, v případech NPO vzniklých transformací RO nebo PO, by rozhodnutí NPO o rozdělení likvidačního zůstatku mohla podléhat schválení státního nebo místního, a to i kdyby se případně zůstatek vracel státu. Pokud je třeba souhlasu státu v případě transformovaných RO a PO, takový souhlas by mohl být podmíněn požadavky stanovenými státem, včetně podmínky, že nové NPO musí působit ve stejném regionu jako likvidovaná NPO.

Odstavec (5)

Jelikož likvidační zůstatek musí být vždy věnován na neziskové účely, neměl by být příjemce (stát nebo jiná NPO) při převodu takového zůstatku zdaňován. Ani původní převod majetku od státu nepodléhá zdanění.

Hlava čtvrtá: Nedotknutelný majetek

Obecné připomínky

Zdá se, že hlava čtvrtá (§§ 21 až 23) upravuje některé důsledky PO a RO, jako např. přednostních práv zakladatelů. Proto by ustanovení týkající se jen transformované NPO měla být zařazena do části třetí.

§ 21

Odstavec (1)

Nedotknutelný majetek by mohl být po zralé úvaze omezen na nemovitý majetek a jiný majetek představující umělecká díla, starožitnosti, vzácné nebo cenné předměty a předměty historického významu. Mělo by se povolit, aby se do zakladatelských dokumentů pojala oprávněnost nebo výjimka ohledně zajištění půjček nebo záruk za obdržení a peněz pro veřejné účely NPO (jiné než jakékoli nesouvisející podnikatelské aktivity). Předmětem výjimky z omezení by měly být převody nedotknutelného majetku v důsledku splynutí nebo sloučení NPO. (Je důležité zde podotknout, že ujednání související s provozem zařízení jako např. formou smluv o řízení nebo nájemních smluv nejsou tímto ustanovením dotčena).

Odstavec (2)

Ustanovení o vynětí majetku na základě soudního rozhodnutí, by mělo být doplněno ustanovením o souhlasu zakladatele nebo příslušného státního orgánu s takovou výjimkou, aniž by bylo nutné obracet se k soudu. To by mělo zahrnovat souhlas se zatěžováním majetku.

§ 22

Přednostní právo zakladatele by se nemělo uplatňovat neměnně, avšak jen tehdy a v takovém rozsahu, jak to předepisuje zakladatelský dokument; aukce by se směla uskutečnit pouze tehdy, pokud to výslovně připouští zakladatelský dokument.

Hlava pátá: Orgány neziskové osoby

Obecná připomínka

V rámci všeobecného uplatnění by měl zákon obsahovat pouze minimální požadavky na strukturu správní rady a způsob jejího fungování, např. požadavek minimálně tří členů správní rady, úkony na schůzích rady vyžadující alespoň souhlas nadpoloviční většiny kvóra nebo úkony bez schůze, ale s jednohlasným písemným přijetím.

V podstatě veškeré další náležitosti týkající se struktury a způsobu činnosti rady mohou být ponechány na stanovách (organizačním řádu), který je přijímán členy (pokud jsou za členy) nebo správní radou. Tyto specifikace mohou podléhat změnám formou úpravy stanov (organizačního řádu) stejným způsobem, jak byly tyto stanovy (organizační řád) přijaty.

Jak již bylo výše uvedeno, návrh zákona by měl vyznačit všeobecné požadavky, které mohou být obsaženy ve stanovách (organizačním řádu) a měl by obsahovat ustanovení, že do zakladatelského dokumentu je možné zahrnout jakékoliv ustanovení, které umožňují stanovy (organizační řád). Tím bude možné ponechat na uvážení, které požadavky jsou natolik důležité pro konkrétní NPO, aby byly pojednány v zakladatelském dokumentu tak, aby byly stálejší a nebylo možné je snadno měnit.

Jak je výše uvedeno, tato navrhovaná flexibilita je vhodná pro všeobecné použití a zejména pro NPO vniklé z dobrovolné soukromé iniciativy. Konkrétnější rozvedení v zákoně nebo v zakladatelském dokumentu (a tudíž menší flexibilita) může být vhodné pro NPO tranformované z RO a PO. Způsob řešení je naznačen níže a zejména pak v pojednání v části III návrhu zákona.

§ 24

Odstavec (1)

(a) Tento odstavec by měl zahrnovat deklaraci, že NPO musí mít správní radu (nebo radu správců). Viz pojednání ad (b) níže.

(b) Termín "správní rada" (nebo "představenstvo") je obvykle spojen se ziskovou organizací. Termín "rada správců" se často používá pro neziskové organizace, protože se má za to, že členové správní rady drží jim svěřený majetek dané NPO pro účely stanovené v zakladatelském dokumentu. Užívání termínu "rada správců" (Board of Trustees) místo "správní rada" (představenstvo, Board of Directors) navíc umožňuje, aby třetí strany mohly rozpoznat organizaci spíše jako neziskovou než ziskovou. Navíc se tím odstraňuje zmatek mezi členem (ředitelem, Director), který je výkonným členem (výkonným ředitelem, Managing Director) a členem (ředitelem, Director), který je ve správní radě (představenstvu, Board of Directors). Ze všech těchto důvodů doporučujeme, aby zákon o NPO používal v celém svém znění termín "rada správců" ("Board of Trustees") místo "správní rada" (představenstvo, "Board of Directors") a termín správce jakožto člena rady správců.

(c) Je možné, že zákon, zakladatelský dokument nebo stanovy (organizační řád) by mohly určité pravomoci vykonávané obvykle správní radou svěřit jiným orgánům v NPO, jako např. členům (bude-li je návrh zákona uvádět), výkonnému členu (Managing Director) nebo jiným vedoucím pracovníkům. S cílem vyhovět této možnosti by první věta tohoto odstavce měla znít takto:

> S výjimkou případu, kdy zákon, zakladatelský dokument nebo stanovy (organizační řád) stanoví jinak, veškerá pravomoc NPO se přísluší její správní radě nebo je vykonávána pod dohledem správní rady.

(d) Druhá věta (se svým výčtem) nastoluje otázku, zda je právně přípustné svěřovat tyto specifické pravomoce jiným osobám podle zakladatelského dokumentu nebo stanov (organizačního řádu). Kromě toho se zdá, že druhá věta je v rozporu s první větou, protože druhá věta navozuje, že správní rada má ve výčtu uvedené pravomoci a žádné jiné.

Konečně, mají-li být do zákona pojati členové, některé z těchto pravomocí, jako b), h), i) a k) by měly spíše náležet členům.

Navrhujeme, aby druhá věta začínala takto: "Pravomoci správní rady zahrnují zejména následující a mohou být svěřeny stanovami (organizačním řádem) NPO výborům správní rady nebo vedoucím pracovníkům nebo jim mohou být delegovány rozhodnutím správní rady."

U konce odstavce (1) v § 24 by se mělo vložit toto:

> Má-li NPO kromě správní rady členy, pravomoce v b), h), i) a k) by měli vykonávat členové, ledaže by stanovy (organizační řád) NPO stanovily jinak.

(e) Ohledně vyjmenovaných pravomocí (působností) máme tyto připomínky:

Pravomoc a):Je-li zamýšlena tak, aby znamenala "odmítnutí smluv, závazků nebo jednání učiněných zakladateli před vznikem neziskové osoby, na kterou se odkazuje v § 11 zákona", mělo by to být vyjasněno. Pokud ne, nezdá se být nezbytné tuto pravomoc (působnost) zahrnovat, neboť NPO nemá žádnou právní povinnost vyjednávat neuzavřenou a nedohodnutou věc, kterou započal někdo jiný, včetně zakladatelů.

Pravomoc j):V zájmu pružnosti by se mělo zvážit zařazení následujícího textu na konec pravomoci j): "nebo kratší dobu uvedenou v zakladatelském dokumentu nebo stanovách (organizačním řádu)".

Odstavec (2)

Pokud jde o dobrovolné, soukromě iniciované neziskové organizace, v rámci mnoha zákonů může být účel správní radou (nebo případnými členy) obecně změněn, rozšířen nebo omezen, v rámci zákonného vymezení (v § 2,3) tak, aby odpovídal měnícím se potřebám nebo okolnostem. Pokud by však existovala obava, že majetek převedený státem k jednomu zákonem povolenému účelu (jako nemocnice) bude užíván k jinému

135

zákonem povolenému účelu (např. domov pro těhotné ženy), mohlo by toto ustanovení být odstraněno v části třetí zákona, která se zabývá NPO, a které byly původně RO nebo PO. V části třetí by toto ustanovení mohlo být použito jako pojistka proti změnám účelu takových NPO.

§ 25

Obecná připomínka

Většina z těchto podrobných omezení a požadavků není neobvyklá pro veřejné (t.j.státní) společnosti a mohou být vhodná pro NPO, které vznikly transformací RO a PO. Jsou však nepatřičně tuhá a rušivá, pokud se použijí u dobrovolných, soukromě založených NPO, které dostávají jen v malé nebo žádné míře státní majetek nebo dotace. Měly by být odtud vypuštěny a tato otázka by měla být pojata do části třetí návrhu zákona.

Odstavec (1)

Pružnost ohledně počtu členů správní rady dovoluje NPO stanovit počet, který vyhovuje jejich konkrétním potřebám. Z téhož důvodu by se nemělo požadovat, aby tento počet byl beze zbytku dělitelný třemi. Některé NPO si nemusí přát mít správní radu na střídavá funkční období. Jiné si mohou přát změnit funkční období na více nebo méně než tři roky. Z těchto důvodů doporučujeme, aby obě tato omezení byla z hlavy 5 vypuštěna.

Odstavec (2)

Opět v zájmu pružnosti by tato omezení měla být z hlavy 5 vypuštěna. Jestliže se stát zajímá o tyto body v případě převodu majetku na NPO, mohl by být tento problém předmětem pojednávání v části třetí návrhu zákona, nebo vláda může v převodní smlouvě stanovit jako podmínku převodu, že tato omezení (a jiná) musejí být pojata do zakladatelského dokumentu nebo stanov (organizačního řádu) NPO a nesmějí podléhat úpravě bez souhlasu vlády.

Odstavec (3)

(a) Zákaz v první větě je velmi omezující a může být v některých případech nežádoucí (i u NPO vzniklých změnou RO a PO). Zákon o NPO by obecně neměl nepředepisovat tento typ omezení. Místo toho by členové správní rady (nebo případně

členové) mohli volně rozhodovat, zda by se takové omezení nemělo vztahovat také na NPO. Kdyby pocit'ovali, že je to žádoucí učinit, zařídili by, aby toto omezení bylo vloženo do zakladatelského dokumentu nebo stanov (organizačního řádu) NPO. Takové omezení není moudré, případně vyřazená osoba by mohla učinit významný vklad prostřednictvím svých odborných znalostí v určitém oboru, dobrých vztahů v daném společenství, právních znalostí nebo řídících schopností a jiných potřebných činností. Pokud by návrh zákona měl být užíván církevními skupinami nebo jinými zvláštními skupinami k vytváření charitativních nebo humanitárních NPO, bude toto ustanovení odrazovat.

Pokud záměrem omezení je zabránit přílišné nepřímé kontrole ze strany vlády tam, kde zakladatelem je vládní orgán bylo by lepší tuto otázku řešit v části III návrhu zákona než ustanovením s všeobecnou působností.

(b) Zákaz ve druhé větě je velmi široký, protože zakazuje jakýkoli "finanční zájem". Toto ustanovení návrhu zákona je velmi restriktivní a může vést ke znevýhodnění NPO. Správní rada může v mnoha případech nabídnout nejlepší dostupný výrobek nebo nejlepší dostupnou službu, a přesto je NPO nebude moci v důsledku tohoto omezení obdržet, ledaže by dotyčný člen správní rady odstoupil ze své funkce. Kromě toho často dochází k tomu, že členové správní rady pocit'ují výraznou podporu od NPO, které poskytují své služby, a přejí si proto nabídnout lepší cenu nebo jiné podmínky dané NPO, než jaké by poskytly jiným.

V mnoha případech předpisy o NPO umožňují členům správní rady (a jiným souvisejícím osobám, jako jsou vedoucí pracovníci a zaměstnanci), aby měli finanční zájmy na činnostech NPO, jestliže se jinak dodržuje zákon V zákoníku není např. neobvyklé, že zákon o NPO povoluje takovéto finanční zájmy, jestliže správní rada je informována o podstatných skutečnostech před schválením transakce a zainteresovaný člen správní rady v této záležitosti nehlasuje. V jiných případech právní předpisy o NPO dovolují tyto zájmy, jestliže příslušná transakce je v době schválení správní radou pro NPO uspokojivá. Měla by se uvážit změna odstavce (3), aby odpovídal této praxi; část třetí návrhu zákona by se měla zabývat i více omezujícími ustanoveními ohledně měněných RO a PO.

Odstavec (4)

Správní rady (nebo případní členové) některých NPO v cizině chtějí, aby výkonný člen (managing director) nebo hlavní výkonný pracovník (chief executive officer ("CEO" ("HVP")) působili ve správní radě. Jiné nechtějí, protože pocit'ují, že to uvádí HVP do konfliktní situace. Některé NPO řeší toto dilema tím, že HVP jmenují členem správní rady bez hlasovacího práva. V obou případech HVP obvykle dochází na jednání rady, neboť jeho účast je důležitá z hlediska poskytování informací radě. U zákona o NPO lze doporučit, aby byla povolena určitá pružnost místo požadavku, aby HVP byl plnoprávným členem správní rady. Doporučujeme proto zákon přezkoumat a jasně stanovit, že se povolují členové správní rady s hlasovacím právem nebo bez něho podle úpravy v zakladatelském dokumentu nebo stanovách (organizačním řádu), a že hlavní dokumenty NPO mohou (avšak nemusí) stanovit HVP jako člena správní rady ex officio.

§ 26

Odstavec (1)

První členové správní rady se uvádějí v zakladatelském dokumentu (viz § 6 návrhu zákona). Odstavec (1) není nutný a mohly by vzniknout nejasnosti, když se uplatní § 39, ledaže by se do části třetí návrhu zákona zahrnulo upřesnění.

Odstavec (2)

Toto ustanovení je příliš omezující, zejména pro soukromě iniciované NPO. Mělo by se stanovit, že funkční období členů správní rady může být střídavé, nebo může mít podobu upravenou v zakladatelském dokumentu nebo stanovách (organizačním řádu) NPO. Dalším konkrétnějším ustanovením pro transformované RO a PO se může věnovat třetí část návrhu zákona.

Odstavec (3)

Viz naše připomínky k § 25.

§ 27

Tento paragraf je značně omezující a nevhodný pro soukromě iniciované NPO. NPO by měla být schopna určovat případný limit počtu po sobě následujících funkčních

období člena správní rady, kolik času musí uplynout od konce tohoto limitu, než určitá osoba opět vyhoví požadavkům na volbu za člena správní rady. Případná přísnější úprava transformovaných RO a PO může třetí část návrhu zákona.

§ 28

Viz naše připomínky k § 25.

§ 29

Zdá se být rovněž příliš zužující. NPO by měla být schopna určit, zda vyplácet členům správní rady za jejich služby odpovídající odměnu, a které případné výdaje by měla NPO nahradit. Přísnějšími ustanoveními pro tranformované RO a PO se může zabývat část třetí návrhu zákona.

§ 30

Odstavec (1)

Lze doporučit, aby NPO bylo v zájmu pružnosti dovoleno určit jejich vlastní požadavky na kvórum. NPO v zahraničí často určují požadavky na schopnost usnášení pod úrovní většiny, aby bylo snazší konat platnou schůzi, a to zejména tam, kde počet členů rady je vyšší. Přísnější ustanovení pro měněné RO a PO může obsahovat třetí část návrhu zákona.

Odstavec (2)

Odstavec (2) by měl být upřesněn, aby se mohlo stanovit, zda "nadpoloviční většina", na niž se odkazuje, se vztahuje k celkovému počtu členů správní rady (bez ohledu na počet přítomných na schůzi) nebo počtu členů správní rady přítomných na schůzi (kde je přítomen nejméně počet nutný pro usnášení). Druhá možnost je vhodná pro NPO. Požadují-li se přísnější ustanovení pro měněné RO a PO, může obsahovat třetí část návrhu zákona.

§ 31

Odstavec (1)

Toto ustanovení může být v rozporu s § 6(1)(f), který chápeme tak, že zakladatelský dokument může předepsat existenci statutárního orgánu, což může být ředitel, ale u některých NPO by bylo lepší, kdyby to byla rada, výkonný výbor rady, skupina představitelů nebo jiný výkonný pracovník, jemuž oprávnění svěřila rada.

Odstavec (3)

(a) Jelikož správní rada má již pravomoc odvolat svého člena z jakéhokoliv důvodu (viz odstavec (2) v § 31), není nutné jmenovitě uvádět konkrétní důvody, které vyžadují (nebo dovolují), aby správní rada zbavila svého člena jeho povinností. Toto ustanovení není nezbytné a je nadměrně rušivé jak pro soukromé NPO, tak NPO vznikající změnou RO a PO.

(b) Jelikož správní rada musí jednat v nejlepším zájmu NPO, je nutné požadovat, aby svého člena odvolávala z určitých důvodů. Dále by mohly existovat situace spadající pod jmenované důvody, v nichž by bylo v nejlepším zájmu NPO tohoto člena si spíše zachovat než ho uvolnit. Například člen správní rady může částečně ztratit své postavení právoplatně podnikat, avšak pouze po omezenou dobu, nebo si správní rada může přát dovolit tomuto svému členu poskytovat poradenské služby další podobné NPO proti úhradě konzultantského honoráře.

Odstavec (4)

Tento odstavec chce zřejmě říci, že správní rada nemá možnost odvolat svého člena, pokud neexistují uvedené tři podmínky. Je-li tomu tak (a odstavec (2) znamená, že správní rada má pravomoc odvolat svého člena pouze za podmínek uvedených v odstavcích (3) a (4)), zdá se to být příliš tvrdé. Jestliže člen správní rady nevykonává svou práci ale nelze použít dalších ve výčtu uvedených důvodů, může být použit pouze důvod uvedený v odstavci 4(c). Za této situace by jeden člen správní rady mohl blokovat uvolnění tohoto člena. Zde se doporučuje přimět správní radu, aby si ponechala svého ředitele, o němž se domnívá, že nevykonává své povinnosti odpovídajícím způsobem. Tento ředitel by se měl a mohl cítit více odpovědný správní radě, kdyby byl odvolán obvyklým aktem správní rady

140

(tj. hlasováním většiny členů představujících usnášeníschopný počet). Přeje-li si člen mít určitou záruku, měl by uzavřít pracovní poměr s NPO na dobu, která přesahuje období jednoho nebo dvou let. Taková smlouva by členovi správní rady umožnila, aby byl peněžně odměněn za ztrátu svého postavení, nedovolovala by však členovi zaujmout znovu jeho funkci proti vůli správní rady.

ČÁST DRUHÁ: ZÁSADY ČINNOSTI NEZISKOVÉ OSOBY

§ 33

Odstavce (1) a (2)

(a) Odstavec (1) by mohl být vykládán v tom smyslu, že vláda poskytne (je požádána, aby poskytla) rozpočtové příspěvky každé NPO. S cílem zabránit tomuto výkladu by znění mohlo být následující: Finanční zdroje NPO mohou zahrnovat zejména a), b), atd.

(b) Mají-li odstavce (1) a (2) znamenat, že NPO může mít pouze zdroje příjmu uvedené v odstavcích (1) a (2), pokud zvláštní zákony nepovolí jinak, jeví se jako nevhodná ustanovení.

§ 34

Odstavec (1)

Následující připomínky se týkají definice podnikatelské činnosti obsažené v odstavci (1):

(i) Bylo by jasnější odkazovat na "podnikání pravidelně vykonávané" namísto "soustavné činnosti" nebo "systematické činnosti".

Odstavec (2)

Může se zdát, že tento odstavec je v rozporu s odstavcem (1), protože odstavec (1) definuje podnikatelskou činnost jako činnost, která "není v bezprostředním vztahu k účelu, pro který byla nezisková osoba zřízena" a odstavec (2) říká, že podnikatelská činnost "nesmí ohrožovat účel neziskové osoby." Podle všeho to má znamenat, že nesouvisející

podnikatelská činnost nesmí škodit nebo odporovat účelu NPO. Slova "původní účel" by měla být změněna tak, jak je vyznačeno v naší připomínce v odstavci (1).

Odstavec (3)

(a) Má-li být stanoveno omezení možností takové podnikatelské činnosti, kterou může NPO vyvíjet, měla by být první věta upravena . Omezení by mohlo být formulováno například následovně:

> ..., za podmínky, že taková činnost je nepodstatná ve srovnání s její neziskovou činností a příjem tak vytvořený má sloužit k rozvoji neziskových účelů NPO.

(b) Ustanovení o cenách by mělo být revidováno v kontextu režimu daně z příjmu z takovéto podnikatelské činnosti.

Odstavec (4)

Kromě výzkumu existují další podnikatelské činnosti, které jsou obecně považovány za související činnosti. Tyto činnosti zahrnují:

(i) jakoukoliv podnikatelskou činnost, při níž většinu práce vykonají neplacení dobrovolníci (jako například výroční taneční zábava nebo dražba s cílem získat peněžní prostředky);

(ii) jakoukoliv podnikatelskou činnost prováděnou hlavně pro potřeby členů, vedoucích pracovníků, zaměstnanců, studentů nebo pacientů NPO (například restaurace se samoobsluhou, knihkupectví nebo obchod s dárkovými předměty); a

(iii) jakoukoliv podnikatelskou činnost, spočívající v prodeji zboží, z něhož většinu obdržela NPO jako dary nebo příspěvky

Pozornost by měla být věnována dodatečným povoleným výjimkám, jako je prodej a služby chudým lidem, příbuzným NPO a jiným NPO, jež jsou součástí konsorcia s NPO (například služba praní prádla pro jiné NPO).

§ 35

Odstavec (1)

NPO by měla být požádána předložit svou výroční zprávu vládnímu úřadu, aby usnadnila sledování a regulaci svých činností a poskytla příležitost veřejné kontroly. Za předpokladu, že NPO budou mít možnost zvolit si svůj vlastní finanční rok jako dvanáctiměsíční období jiné než kalendářní rok, bylo by lepší vyjádřit termín pro odevzdání výroční zprávy jako počet měsíců po uzavření každého finančního roku.

§ 36

Odstavec (1)

Výroční zpráva by rovněž měla požadovat rozvahu uvádějící aktiva, pasiva a čisté jmění NPO ke konci roku, jehož se zpráva týká, a další informace stanovené ministrem pro účely uplatnění zákona.

§ 37

Odstavec (2)

Je vhodné doporučit, aby malé NPO byly zproštěny požadavku mít účetní závěrky přezkoušené auditorem tam, kde by náklady v porovnání s jejich příjmy byly značné.

ČÁST TŘETÍ: ZMĚNA NĚKTERÝCH ROZPOČTOVÝCH A PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ NA NEZISKOVÉ OSOBY

Obecné připomínky

Paragrafy 38 až 41 tvoří část třetí návrhu zákona. Pojednávají o transformaci některých RO a PO na NPO. Jak jsme je již probrali výše v části druhé a třetí této Zprávy, ta ustanovení návrhu zákona, jež jsou spíše vhodná pro transformované RO a PO, které budou nadále dostávat podstatné provozní dotace od vlády, ale kterážto ustanovení jsou příliš specifická nebo strnulá nebo příliš rušivá v případě soukromě iniciovaných NPO, jež obdrží malý státní majetek nebo pomoc či neobdrží žádný státní majetek či pomoc, by měla být přemístěna v nějaké formě do třetí části návrhu zákona a podle okolností použita pouze na transformované RO a PO. V hlavách 2, 3 a 5 by měla být obsažena pružná úprava těchto otázek, jak bylo uvedeno na jiném místě v části VI této Zprávy. O předmětu části 4 (nedotknutelný majetek) by se mělo pojednávat pouze v části třetí návrhu zákona.

Navrhli jsme v části třetí Zprávy členění pro návrh zákona a zejména pro část třetí návrhu zákona. Temata převedená do části třetí návrhu zákona by měla být vyhodnocena podle stupně jejich významu. Ta nejdůležitější, která by se měla týkat všech NPO vzniklých transformací PO a RO, by měla být uvedena v části třetí návrhu zákona jako převažující nad obecnými ustanoveními, jež budou uvedena v hlavách 2, 3 a 5. Některá z těchto otázek prvořadého významu by mohla být upravena ve zvláštních zákonech použitelných pouze pro konkrétní druhy změněných PO a RO. Temata druhořadého významu by mohla být upravena tak, že jedno nebo více stanovených ministerstev bude oprávněno přijmout vyhlášky Záležitosti terciárního významu mohou zřizovatelé specifikovat v příslušných zakladatelských dokumentech.

Názory na pořadí významu jednotlivých předmětných záležitostí se mohou lišit. Rozlišujeme proto věci, jež budou obsaženy v návrhu zákona nebo zvláštních zákonech, věci které budou upraveny vyhláškou a věci, jimiž se bude zabývat zakladatelský dokument.

Stupeň významu	Předmět	Téma má být zahrnuto do
Prvořadý -týkající se všech NPO		návrhu zákona
	Dodatečné položky, jež je třeba zařadit do zakladatelských dokumentů	
	Funkční období členů správní rady	
	Majetek členů správní rady	
	Oprávnění a omezení oprávnění zřizovatele jmenovat nástupní členy správní rady po jmenování první správní rady. Omezení takové jmenovací pravomoci by mohlo obsahovat, že zřizovatel nemůže jmenovat více než jisté procento (nepřesahující menšinu); že zřizovatel nemůže dále jmenovat členy správní rady, pokud každoroční vládní provozní dotace klesnou pod jisté procento ročního rozpočtu NPO	
	Střet zájmů	
	Omezení úpravy účelů	
	Souhlasy vyžadované pro převod nemovitého majetku převedeného vládou	
	Vedoucí pracovníci, které je NPO povinna mít	
	Dodatečné podrobnosti vyžadované ve výročních zprávách	
	Úřední kontrola, dohled nad NPO při vážných porušeních zákona	
	Pravomoc státu odvolat členy správní rady a vedoucí pracovníky za zneužití úřední moci a při přestoupení zákona	

Stupeň významu	Předmět	Téma má být zahrnuto do
Prvořadý -týkající se konkrétních tříd NPO		zvláštního zákona
	Požadavek, aby konkrétní třídy změněných NPO měly členy správní rady nebo nejmenší přípustný počet těch, kteří mají určitou kvalifikaci, například specifické zkušenosti, umístění sídla	
	Zákaz, aby více než menšina správní rady byla z určitého prostředí (např. lékaři ze správní rady nemocnice)	
	Požadavek otevřeného členství pro některé třídy NPO (např. rekreační, určité kulturní)	

Stupeň významu	Předmět	Téma má být zahrnuto do
Druhořadý		vyhlášky
	Zvláštní omezení náhrady výdajů	
	Omezení pravomoci správní rady odvolávat vedoucí pracovníky	
	Časový rozvrh výročních zpráv a finančních zpráv	
	Dodatečné podrobnosti vyžadované ve výročních zprávách	
	Normy pro podávání účetních a finančních zpráv a lhůty pro jejich podání	
	Požadavek na nezávislý odborný audit pro některé NPO podle velikosti nebo druhu NPO	

Stupeň významu	Předmět	Téma má být zahrnuto do
Terciální		volitelně; buď v zakladatelském dokumentu nebo ve stanovách
	Bude-li mít NPO obecné členy kromě členů správní rady	
	Funkční období členů správní rady v rámci omezení	
	Funkční období členů správní rady v rámci jakéhokoliv omezení	
	Požadavek na kvórum	
	Vedoucí pracovníci a jejich povinnosti	
	Bude-li mít zřizovatel trvalou pravomoc jmenovat jistý počet (menšinu) členů správní rady a podmínky ukončení této pravomoci (v rámci zákonných omezení)	
	Dodatečná omezení převodu nemovitého majetku	
	Omezení a podmínky uzavírání půjček a vydávání obligací	

Domníváme se, že toto pružné pojetí povede k co nejúčinnějšímu řízení jednotlivých typů NPO vzniklých transformací PO a RO a umožní lépe odstraňovat obavy z možného nesprávného použití majetku nebo poruchy veřejných služeb.

V části IV této Zprávy jsme také navrhli, že by některé druhy činností, zajišťované RO či PO, které s největší pravděpodobností nebudou transformovány na NPO podle Části třetí návrhu zákona, měly být výslovně vyloučeny z ustanovení o transformaci v Části III.

Na základě výše uvedených námětů týkajících se základní struktury návrhu zákona a zejména jeho části třetí, a rovněž s přihlédnutím k připomínkám vyjádřeným na různých místech v této Zprávě ohledně vhodných ustanovení pro NPO vznikající změnou PO a RO, připojujeme další podrobné připomínky týkající se §§ 38 až 41.

§ 38

Odstavec (1)

Mělo by se výslovně požadovat, že rozhodnutí zřizovatele změnit či nezměnit musí být písemně oznámeno ministerstvu. Kromě toho by bylo prospěšné, kdyby se od takové zprávy vyžadovalo uvedení důvodů případného rozhodnutí nepřistupovat ke změně. Součástí těchto důvodů by mělo být i ekonomické zhodnocení. Na jiném místě této Zprávy (část třetí) jsme navrhli, aby návrh zákona obsahoval vyjmenování cílů změny. V kontextu takové požadované zprávy uvádějící důvody pro rozhodnutí nepřistupovat ke změně by se mohlo požadovat, aby zřizovatel uvedl, proč uvedené cíle nemohou být dosaženy. Dále by se mělo upřesnit, pokud o to jde, že zřizovatel může rozhodnout o změně nejenom bez návrhu od organizace, ale dokonce i v případě, kdy organizace nesouhlasí se změnou. Viz připomínku uvedenou níže pod § 39.

Odstavec (2) a (3)

Ohledně nedotknutelného majetku jsme navrhli, aby toto pojetí bylo omezeno na NPO vznikající transformací z PO a RO a aby byl omezen na část třetí návrhu zákona. Dále by toto pojetí mělo spíše obsahovat mechanismus udělení vládního souhlasu se zatížením nebo použitím nedotknutelného majetku než je povolovat pouze soudním rozhodnutím. Viz naše připomínky výše ohledně §§ 21 až 23.

Odstavec (4)

Pokud jde o vyčlenění majetku z převodu na NPO, mohlo by být vhodné zakotvit k tomuto účelu určitá hlediska, aby majetek nutný pro funkci zařízení NPO nebyl vyčleněn z převodu.

§ 39

Není jasné, za jakých okolností vzniká spor vyžadující řešení podle § 39. Jestliže např. zřizovatel rozhodne přistoupit ke změně, avšak organizace nesouhlasí, mělo by být jasné, zda organizace má nebo nemá právo vyvolat spor podle § 39. Podobně by mělo být jasné, zda má organizace právo vyvolat spor ohledně toho, zda zřizovatel navrhl příliš mnoho nebo příliš málo do kategorií nedotknutelného majetku nebo majetku vyčleněného z převodu. V tomto ohledu doporučujeme omezení sporů podle § 39 na takové

spory, jež vznikly z důvodů návrhu organizace, (i) že transformace by se měla uskutečnit, (ii) že by mělo být vyčleněno méně majetku, nebo (iii) že na rozdíl od rozhodnutí nebo návrhu zřizovatele méně majetku by mělo patřit do kategorie nedotknutelného majetku.

§ 40

Odstavec (1)

Je-li NPO založena proti vůli zřizovatele PO nebo RO, nesměl by zakladatel PO nebo RO rozhodovat o tom, co bude obsahem zakladatelského dokumentu. Například by v § 39 mohlo být stanoveno, že rozhodnutí ministerstva, je-li ve prospěch změny, podpoří zakladatelský dokument, který bude zakladatelským dokumentem NPO.

Odstavec (2)

(a) Má-li se majetek RO nebo PO rozdělit mezi stát a NPO (viz připomínky k odstavci (4) v § 38), měl by v zákoně existovat mechanismus pro rozdělení závazků z takového majetku mezi stát a NPO.

(b) Zaručí-li se v současné době stát za závazky PO nebo RO, které mají být převedeny na NPO, mělo by se uvážit připojení ustanovení, které ponechává záruku státu ohledně převedených závazků ve prospěch věřitelů, kteří spoléhali na záruku státu v době poskytnutí úvěru. (Tato záruka se netýká nových závazků vzniklých po převodu, vyjma jak je jinde stanoveno podle zvláštního zákona.)

§ 41

Snad by mohlo být uloženo určité omezení na rozdělení majetku, který je samostatnou provozní jednotkou. Bylo by rovněž vhodné povolit vytvoření NPO jako mateřské společnosti nebo dceřiné společnosti jiné NPO, a v případě dceřiné společnosti povolit mateřské společnosti ustanovit první správní radu. (Nejsnadněji se struktuře "mateřská společnost - dceřinná společnost" napomůže tím, jestliže zákon povolí, aby NPO měly členy, neboť to dovoluje jedné NPO (mateřské) být jediným členem s hlasovacím právem v jiné NPO (dceřinné).

ČÁST PÁTÁ: ZMĚNY A DOPLŇKY URČITÝCH DAŇOVÝCH PŘEDPISŮ

§ 42

Je vhodné osvobodit nemovitý majetek od daně z nemovitostí, pokud v zásadě veškeré užívání tohoto majetku spočívá v naplňování účelu veřejně prospěšných služeb popsaného v článku 3 návrhu zákona. Od daně by však neměl být osvobozen nemovitý majetek, z nějž plynou příjmy používané NPO pro její veřejně prospěšné účely, ale který není přímo užíván k naplňování těchto účelů.

Osvobození od daně by nemělo být věcí úvahy. Spíše by bylo lepší výslovně stanovit normy nebo kritéria pro osvobození od daně v návrhu zákona. Může-li NPO prokázat příslušným daňovým úředníkům, že skutečnosti týkající se jejího nemovitého majetku vyhovují právním požadavkům na osvobození od daně, mělo by být toto osvobození provedeno. V takové situaci by nemělo přicházet v úvahu odmítnutí osvobození. Pokud daňový úředník nesprávně rozhodne, že NPO nesplňuje všechny příslušné zákonné požadavky, měla by být zákonem povolena možnost NPO odvolat se proti tomuto rozhodnutí u soudu.

Návrh zákona může požadovat, aby byla o žádosti vyrozuměna obec, aby mohla, rozhodne-li se v tom smyslu, upozornit úřad, jemuž je žádost podána, na existující skutečnosti. Nicméně by se nemělo po NPO žádat získání souhlasného vyjádření od obce.

§ 43

Pokud jde o osvobození od daně z převodu nemovitosti, zdá se logické osvobodit nejen převody při zakládání NPO, ale i převody ve prospěch NPO provedené kdykoliv poté. Osvobození by se mělo dále vztahovat na jakékoliv převody při likvidaci, kdy se majetek převádí na jinou NPO nebo na orgán státní správy.

Mohlo by být vhodné jasně stanovit, že osvobození od dědické a darovací daně se vztahuje nejen na majetek, který má být využíván přímo pro účely NPO stanovené v § 3, ale také na majetek, ketrý může být užíván k získání příjmů sloužících účelům NPO stanoveným v § 3.

§ 44

V otázce osvobození od daně z příjmu je třeba učinit zásadní rozhodnutí o postupu. (V tomto ohledu by se měla brát v úvahu poslední novela zákona č. 586/1992 Sb. ve znění zákona č. 157/1993 Sb.)

Většina vyspělých zemí úplně nebo do značné míry osvobozuje od daně příjmy z činností přímo souvisejících s veřejně prospěšnými účely NPO (v tomto případě účely podle § 3). Česká republika by měla zvážit podobné osvobození od daně, aby tak byla navrhovaným NPO poskytnuta rozumná příležitost uspět. Prostředky ušetřené osvobozením od daně by obecně byly použity na rozvoj veřejně prospěšných služeb NPO, čímž by se snížily závazky státu a s nimi spojené náklady.

Doporučujeme, aby byly NPO úplně osvobozeny od daně z příjmu v případě veškerých jejich čistých příjmů (včetně příjmů z činnosti, příjmů z investic, příspěvků, darů a dotací) jiných než příjmy z nesouvisející podnikatelské činnosti. Viz komentář k těmto podnikatelským činnostem v § 34, obzvláště ve vztahu k činnostem, které by neměly být považovány za podnikatelské činnosti (nebo příjmy z nesouvisejících činností). Hospodaření s investicemi NPO by nemělo být považováno za nesouvisející činnost, aby nebyly příjmy z pasivních investic do cenných papírů (dividendy a úroky) nebo do nemovitostí (příjmy z pronájmu) považovány za příjmy z nesouvisející činnosti.

Jinými slovy by dani z příjmu měly podléhat pouze čisté příjmy z podnikatelských činností, které nejsou přímo funkcemi podle § 3, a které vyžadují aktivní účast v podnikání, které je svou povahou srovnatelné se ziskovou podnikatelskou činností.

Kritéria pro osvobození by měla být v zákonu jasně vymezena a neměla by být ponechána na úvaze daňových úřadů. Mělo by se vyžadovat, aby NPO předložily žádost s uvedením skutečností, a pokud tyto skutečnosti odpovídají požadavkům pro osvobození od daně, uvedeným v zákoně, mělo by být toto osvobození potvrzeno.

NPO by měla být od daně osvobozena tak dlouho, dokud se nezmění zákon a dokud tato NPO plní své stanovené účely. Nemělo by být potřeba, aby NPO dokazovala, že příjmy z činností osvobozených od daně použila na tyto činnosti do tří let. Mělo by být povoleno vytvoření rezervního fondu nebo nadace (nebo investičního portfolia) pro dosažení příjmu z investic, který by se použil pro účely NPO. Osvobození od daně by představovalo vyloučení daně spíše než odložení plateb daně.

Mělo by se vyžadovat, aby NPO předkládaly výroční zprávy vykazující jejich

finanční operace, a aby hlásily jakýkoliv čistý příjem z nesouvisejících podnikatelských činností spolu s platbou daně z tohoto příjmu. Ministerstvo financí bude muset stanovit pravidla týkající se těchto zpráv a rozdělení příjmů a výdajů mezi činnosti osvobozené od daně a nesouvisející podnikatelské činnosti.

Pokud jde o daň z likvidačního zůstatku, měl by být zůstatek převáděný na jiné NPO nebo na státní orgány od této daně osvobozen, protože i nadále zůstává jeho určení pro veřejně prospěšné účely.

§ 45

Vzhledem k tomu, že ostatní organizace mají třicetidenní lhůtu na registraci, není důvod, proč by tato lhůta měla být v případě NPO redukována na 15 dní. Možná by jim měla být povolena lhůta delší (např. 60 dnů).

V komentáři k § 44 jsme již zmínili myšlenku, že by se nemělo vyžadovat, aby NPO každoročně žádaly o výjimku z daně; že by nemělo být nutné utratit všechny příjmy, protože by NPO mělo být povoleno (a spíše by k tomu měly být vedeny) vytvořit si rezervní fondy nebo nadační fondy; že rozhodnutí o osvobození od daně by mělo být věcí zákona a daných skutečností, a nemělo by záležet na úvaze; že osvobození od daně by mělo spočívat spíše v eliminaci daně než v jejím odkladu; a že by mělo být vyžadováno předkládání výročních zpráv daňovým úřadům.

Obecné ustanovení

Je samozřejmé, že tato doporučení musí být posuzována v celém kontextu daňových zákonů a se zřetelem na zdanění jiných, možná srovnatelných, subjektů, čímž by se dospělo ke spravedlivému zdaňovacímu přístupu.

Vláda by také měla zvážit, zda je rozumné a praktické povolit sice omezené, avšak podstatné odpisy z příjmů těm dárcům, kteří přispívají NPO, takže by jejich zdanitelné příjmy byly sníženy o částku jejich darů při stanovení jejich plateb daně z příjmu. Tyto odpisy by mohly být omezeny na 10% až 15% dárcových celkových hrubých příjmů, nebo jiným srovnatelným omezením. Motivování darů tímto způsobem přináší značný prospěch. Účinek je takový, že každá darovaná koruna je korunou použitelnou na veřejně prospěšné služby, přičemž stát přichází pouze o malý zlomek daně z této částky.

Dodatečná temata pro zařazení do návrhu zákona

Moderní zákony o NPO často pojímají následující temata a mělo by se uvážit jejich zařazení do návrhu zákona.

1. Ustanovení upravující transformaci stávajících soukromých sdružení nebo společností na NPO a převod jejich majetku na tyto NPO.

2. Ustanovení požadující, aby NPO vedla a zachovala účetní knihy a zápisy ze všech schůzí členů, správní rady a výborů a poskytla všem členům a členům správní rady právo přezkoumat takové knihy a zápisy.

3. Ustanovení umožňující členům a správní radě přijímat rozhodnutí korespondenčně mimo zasedání (per rollam), a pořádat zasedání prostřednictvím elektronické hlasové komunikace.

4. Ustanovení popisující způsob vytváření a činnosti výborů správní rady.

5. Ustanovení určující, že prodej nebo jiné nakládání s majetkem ze strany NPO vyžaduje pouze souhlas správní rady, s výjimkou případu prodeje nebo jiného nakládání s veškerým majetkem nebo jeho podstatnou částí, kdy je zapotřebí souhlas člena (pokud má NPO členy) - podléhající souhlasu dalších subjektů v případě transformovaných RO a PO.

6. Ustanovení popisující právní postup, který má být zachován při slučování NPO, a právní účinek takového sloučení.

7. Ustanovení určující, že členové, členové správní rady, vedoucí pracovníci a zaměstnanci NPO neodpovídají osobně za závazky vzniklé dané NPO v normálním chodu činnosti.

8. Ustanovení určující, že členové správní rady odpovídají za (i) rozdělení majetku členům, členům správní rady, vedoucím pracovníkům nebo jiným soukromým

153

osobám a poruší tím zákon nebo zakladatelský dokument, (ii) půjčku členovi, členovi správní rady nebo vedoucímu pracovníkovi NPO, nebo (iii) převod majetku kterékoliv osobě odlišné od věřitele v průběhu likvidace NPO před vypořádáním veškerých známých závazků NPO.

Část VII

ČÁST VII

ZÁVĚR

Jak jsme uvedli výše, návrh zákona je cenným nástrojem k dosažení jeho cílů. Věříme, že námi navrhované změny v této Zprávě napomohou výrazným způsobem k vytvoření efektivnějšího řízení a nejvhodnějších kontrolních mechanismům pro různé typy NPO.

Tyto dvě přednosti pak (i) umožní vedení jednotlivých NPO dosahovat pružnosti a mít potřebnou volnost při řešení konkrétní problematiky jejich organizací a tím pro NPO vytvářet co nejlepší předpoklady k úspěchu, a (ii) zajistí správný stupeň kontroly a prosazování příslušného veřejného zájmu.

Tyto změny by se měly projevit ve zmírnění obav ohledně nepružnosti nynějšího znění návrhu zákona, dále by se jimi zároveň měly odstranit obavy z toho, že by státní vlastník mohl být zneužit nebo že některá vedení NPO by mohla veřejnému zájmu sloužit nesprávně nebo neuspokojivě. Návrh zákona s doporučovanými změnami poskytne dobrou příležitost k vyjasnění těchto obav.

Jak se uvádí výše, jsme podle naší smlouvy s USAID připraveni napomoci České republice vypracovat doplňky k návrhu zákona, aby vpředu navrhované změny se uvedly do života.

Příloha A

NÁVRH ZÁKONA O NPO

VERZE z 2. III. 93

Vládní návrh

Zákon

ze dne

neziskových právnických osobách a
o změnách a doplnění některých předpisů o daních

Parlament se usnesl na tomto zákoně:

Část první

Nezisková právnická osoba

Hlava první

Obecná ustanovení

§ 1
Účel zákona

Tento zákon upravuje vznik a postavení neziskových právnických osob a podmínky změny rozpočtových a příspěvkových organizací na neziskové právnické osoby.

§ 2
Nezisková právnická osoba

(1) Nezisková právnická osoba je právnická osoba založená za podmínek stanovených tímto zákonem (dále jen "nezisková osoba").

(2) Nezisková osoba pečuje o humanitární, zdravotní, sociální, vzdělávací, kulturní a další potřeby občanů (účel neziskové osoby).

(3) Nezisková osoba se nezakládá za účelem dosažení zisku. Veškeré její příjmy slouží k rozvoji účelu a činností, pro které byla zřízena.

(4) Příjem neziskové osoby ani jeho část nelze rozdělit mezi třetí osoby, nestanoví-li tento zákon jinak. Výjimky může stanovit zvláštní zákon. Odměňování zaměstnanců neziskové osoby je upraveno zvláštním zákonem[1].

(5) Stát neodpovídá za závazky neziskové osoby a nezisková osoba neodpovídá za závazky státu; výjimku může stanovit zvláštní zákon.

---

[1] Zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění zákona č. 590/1992 Sb.

158

§ 3
Účel neziskové osoby

(1) Neziskovou osobu lze založit pro poskytování služeb veřejnosti zejména v oblasti ekologie, humanitární péče, kultury, normalizace a metrologie, sociální péče, sportu a tělovýchovy, vědy, vzdělávání, zdravotnictví, ochrany života a zdraví osob (účel neziskové osoby). Účel neziskové osoby vymezí zakládací listina nebo smlouva o založení neziskové osoby.

alternativa 1:

(2) Poskytování služeb veřejnosti může být vázáno na splnění předem stanovených a uveřejněných podmínek. Podmínky mohou být upraveny v zakladatelské smlouvě.

alternativa 2:

(2) Poskytování služeb veřejnosti může být vázáno na splnění podmínek; podmínky mohou stanovit zvláštní zákony.

(3) Zakládací listina, smlouva o založení neziskové osoby nebo zvláštní zákon mohou stanovit povinnost neziskové osobě poskytovat veřejné služby.

(4) Na výkon činností v rámci plnění účelu neziskové osoby se nevztahují předpisy o živnostenském podnikání[1])

§ 4

Název neziskové osoby musí obsahovat výslovně označení "nezisková právnická osoba", jež může být nahrazeno zkratkou "n.p.o.".

Hlava druhá

Vznik neziskové osoby

§ 5

(1) Nestanoví-li zákon jinak, mohou být zakladateli neziskové osoby fyzické osoby s trvalým pobytem v České republice nebo právnické osoby se sídlem na území České republiky.

(2) Nevyplývá-li z dalších ustanovení tohoto zákona něco jiného, zakládá se nezisková osoba smlouvou podepsanou všemi zakladateli. Podpisy zakladatelů musí být legalizovány[2]).

---

[1]) Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

[2]) Zákon ČNR č. 41/1993 Sb., o ověřování shody opisů nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu obecními úřady a o vydávání potvrzení orgány obcí a okresními úřady.

159

§ 6
Zakladatelská smlouva

(1) Zakladatelská smlouva musí obsahovat:

a) označení zakladatelů,
b) název a sídlo neziskové osoby,
c) účel neziskové osoby (§ 3 odst. 1)
d) územní působnost,
e) podmínky poskytování veřejných služeb,
f) statutární orgán neziskové osoby,
g) počet členů správní rady neziskové osoby (dále jen "správní rada"),
h) funkční období správní rady,
i) způsob rozhodování správní rady
j) vymezení finančních a majetkových vkladů zakladatele,
k) způsob naložení s likvidačním zůstatkem neziskové osoby a
l) jména a bydliště členů správní rady.

(2) Zakladatelská smlouva může stanovit, že nezisková osoba je oprávněna za podmínek stanovených tímto zákonem (§ 34 podnikat. Předmět podnikání se vymezí v zakladatelské smlouvě.

(3) Zakladatelská smlouva může určit, že nezisková osoba vydá stanovy, které upraví vnitřní organizaci neziskové osoby a podrobněji některé záležitosti upravené v zakladatelské smlouvě.

§ 7

(1) Neziskovou osobu může založit i jediný zakladatel. Zakladatelskou smlouvu nahrazuje zakladatelská listina.

(2) Zakladatelská listina musí obsahovat stejné podstatné části jako zakladatelská smlouva (§ 6 odst. 1).

§ 8

Zakladatelem neziskové osoby může být rovněž stát, a to i zvláštním zákonem. Zvláštní zákon nahrazuje zakladatelskou listinu.

§ 9

(1) Nezisková osoba vzniká dnem, ke kterému byla zapsána do obchodního rejstříku, nestanoví-li zvláštní zákon, že se nezisková osoba do obchodního rejstříku nezapisuje. Návrh na zápis do obchodního rejstříku musí být podán do 90 dnů ode dne založení neziskové osoby.

(2) Není-li při založení neziskové osoby výslovně určeno, že se zakládá na dobu určitou, platí, že byla založena na dobu neurčitou.

160

§ 10

(1) Do obchodního rejstříku se zapisují tyto údaje:
a) název a sídlo neziskové osoby,
b) identifikační číslo,
c) účel neziskové osoby,
d) předmět podnikání,
e) jméno a bydliště osoby, která je statutárním orgánem s uvedením způsobu, jakým jedná jménem neziskové osoby,
f) jména a bydliště členů správní rady,
g) nedotknutelný majetek (§ 21).

(2) Identifikační číslo přidělí rejstříkový soud. Potřebná identifikační čísla sdělí rejstříkovému soudu příslušný orgán státní správy.

(3) Opis zápisu do obchodního rejstříku zašle rejstříkový soud do jednoho měsíce ode dne zápisu ministerstvu financí České republiky (dále jen "ministerstvo").

§ 11

(1) Ve věcech souvisejících se vznikem neziskové osoby jednají do jejího vzniku za neziskovou osobu její zakladatelé nebo některý z nich.

(2) Ze závazků, které převzali zakladatelé nebo některý z nich za neziskovou osobu do dne jejího vzniku, jsou zavázáni zakladatelé společně a nerozdílně.

(3) Závazky a pohledávky vzniklé podle odstavce 1 přecházejí na neziskovou osobu okamžikem jejího vzniku, pokud je nezisková osoba do tří měsíců neodmítne.

Hlava třetí

Zrušení a zánik neziskové osoby

§ 12

(1) Nezisková osoba zaniká ke dni výmazu z obchodního rejstříku. Zániku neziskové osoby předchází její zrušení s likvidací.

(2) Nezisková osoba se zrušuje:

a) uplynutím doby, na kterou byla založena,
b) dosažením účelu pro který byla zřízena,
c) dnem uvedeným v rozhodnutí správní rady o zrušení neziskové osoby,
d) dnem uvedeným v rozhodnutí soudu o zrušení neziskové osoby, jinak dnem, kdy toto rozhodnutí nabude právní moci (§ 13) nebo

e) zamítnutím návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku.

(3) Nezbude-li po ukončení konkursního řízení neziskové osobě žádný majetek, zrušuje se nezisková osoba ukončením konkursního řízení.

(4) Je-li zamítnut návrh na prohlášení konkursu z jiného důvodu než pro nedostatek majetku neziskové osoby, nepovažuje se nezisková osoba za zrušenou.

§ 13

(1) Soud může na návrh prokurátora (alt. okresního úřadu) nebo osoby, která osvědčí právní zájem, rozhodnout o zrušení neziskové osoby a o její likvidaci, jestliže:

a) v uplynulém roce se nekonalo zasedání správní rady nebo nebyl jmenován statutátní orgán neziskové osoby, kterému skončilo funkční období před více než šesti měsíci nebo
b) nezisková osoba po dobu delší než jeden rok neprovozuje žádnou činnost,
c) nezisková osoba v průběhu šesti měsíců opakovaně neplní svůj účel nebo povinnost poskytovat veřejné služby (§ 3) anebo
d) při podnikatelské činnosti hrubě nebo soustavně porušuje právní předpisy.

(2) Soud může před rozhodnutím o zrušení společnosti stanovit lhůtu k odstranění důvodu, pro který bylo zrušení navrženo.

Likvidace neziskové osoby

§ 14

(1) Dojde-li ke zrušení neziskové osoby, provede se její likvidace.

(2) Vstup neziskové osoby do likvidace se zapisuje do obchodního rejstříku. Po dobu likvidace se užívá názvu neziskové osoby s dovětkem "v likvidaci".

(3) Zápisem likvidace neziskové osoby do obchodního rejstříku přechází působnost statutárního orgánu na likvidátora. Jméno likvidátora se zapisuje do obchodního rejstříku.

§ 15

(1) Likvidátora jmenuje správní rada neziskové osoby. Není-li likvidátor jmenován do 15 dnů ode dne vstupu společnosti do likvidace, jmenuje likvidátora soud na návrh prokurátora.

162

(2) Při likvidaci neziskové osoby na základě rozhodnutí soudu jmenuje likvidátora soud, který o zrušení neziskové osoby rozhodl.

(3) Bez ohledu na způsob určení likvidátora může soud na návrh osoby, jež na tom osvědčí naléhavý právní zájem nebo prokurátora, odvolat likvidátora, který porušuje své povinnosti a jmenovat nového likvidátora.

§ 16

(1) Likvidátor činí jménem neziskové osoby jen úkony směřující k likvidaci neziskové osoby. Při výkonu této působnost plní závazky neziskové osoby, uplatňuje pohledávky a přijímá plnění, zastupuje neziskovou osobu před soudy a jinými orgány, uzavírá smíry a dohody o změně a zániku práv a závazků.

(2) Zjistí-li likvidátor předlužení likvidované neziskové osoby, podá neprodleně návrh na prohlášení konkursu.

§ 17

Likvidátor oznámí vstup neziskové osoby do likvidace všem známým věřitelům a zakladateli. Zároveň je povinen zveřejnit, že nezisková osoba vstoupila do likvidace s výzvou, aby věřitelé neziskové osoby a jiné osoby a orgány, které jsou tím dotčeny, přihlásili své pohledávky, popřípadě jiná práva ve lhůtě, která nesmí být kratší než tři měsíce.

§ 18

Likvidátor sestaví ke dni vstupu neziskové osoby do likvidace likvidační účetní rozvahu a neprodleně ji předloží zakladateli. Součástí likvidační účetní rozvahy je i soupis hmotného majetku neziskové osoby.

§ 19

(1) Při likvidaci je likvidátor povinen postupovat rychle a úsporně.

(2) Je-li zakladatelem neziskové osoby stát nebo obec, má zakladatel přednostní právo na převod hmotného majetku neziskové osoby nebo jeho části. Přednostní právo musí zakladatel využít do 30 dnů ode předložení likvidační účetní rozvahy. Využije-li zakladatel přednostního práva, převede likvidátor hmotný majetek nebo jeho část zakladateli bezúplatně.

(3) Likvidátor zpeněží majetek neziskové osoby způsobem upraveným v ustanoveních o výkonu rozhodnutí soudem [3], popř. prodejem mimo dražbu.

---

[3] § 323 a násl. a § 335 a násl. občanského soudního řádu.

63

§ 20

(1) Ke dni skončení likvidace sestaví likvidátor účetní závěrku a předloží ji spolu s konečnou zprávou o průběhu likvidace zakladateli.

(2) Likvidační zůstatek je příjmem zakladatele neziskové osoby, nestanoví-li zakladatelská smlouva jinak. Je-li zakladatelem stát, je likvidační zůstatek příjmem státního rozpočtu. Je-li zakladetelem obec, je likvidační zůstatek příjmem rozpočtu obce.

(3) V případě, že je zakladatelem neziskové osoby okresní úřad, je likvidační zůstatek příjmem rozpočtu obce, na jejímž území měla nezisková osoba sídlo.

(4) Do 30 dnů po skončení likvidace podá likvidátor rejstříkovému soudu návrh na výmaz neziskové osoby z obchodního rejstříku.

(5) Likvidační zůstatek podléhá dani z příjmů[4]. To neplatí, je-li zakladatelem neziskové osoby stát.

Hlava čtvrtá

Nedotknutelný majetek

§ 21

(1) Zakladatelská smlouva nebo zakladatelská listina mohou určit okruh majetku neziskové osoby, který nesmí nezisková osoba zcizit nebo zatížit (nedotknutelný majetek).

(2) Výjimku ze zákazu podle odstavce 1 může povolit soud ve výjimečném případě, že nezisková osoba věc z nedotknutelného majetku trvale nepotřebuje k plnění svého účelu. Návrh může podat nezisková osoba.

(3) Byl-li návrh podaný podle odstavce 2 zamítnut, lze jej podat opětovně nejdříve po uplynutí šesti měsíců od zamítnutí návrhu.

§ 22

(1) V případě převodu nedotknutelného majetku má zakladatel neziskové osoby přednostní právo na převod nedotknutelného majetku. Nezisková osoba je povinna nabídnout nedotknutelný majetek písemně. Na stát nebo obec se převede nedotknutelný majetek bezúplatně.

---

[4] Zákon ČNR č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů.

(2) Nevyužije-li zakladatel přednostní právo podle odst. 1 do jednoho měsíce od doručení nabídky, zpeněží se nedotknutelný majetek v dražbě. Nepodaří-li se majetek prodat ani v opakované dražbě, prodá se mimo dražbu.

§ 23

Neplatnosti právního úkonu, který se týká nedotknutelného majetku, se může domáhat nezisková osoba nebo stát. Za stát v řízení jedná prokurátor. K neplatnosti přihlíží soud i bez návrhu.

Hlava pátá

Orgány neziskové osoby

Správní rada

§ 24

(1) Správní rada neziskové osoby (dále jen "správní rada") je nejvyšším orgánem neziskové osoby. Do její působnosti patří:

a) odmítnutí jednání učiněných zakladateli před vznikem neziskové osoby,
b) schvalování stanov neziskové osoby a jejich změn,
c) schvalování rozpočtu neziskové osoby,
d) schvalování roční účetní závěrky a výroční zprávy o hospodaření neziskové osoby,
e) dohled na zachovávání účelu, pro který byla nezisková osoba založena a rozhodování o předmětu podnikatelské činnosti,
f) jmenování a odvolávání ředitele neziskové osoby a stanovení jeho mzdy,
g) jmenování a odvolání prokuristy a stanovení jeho platu,
h) rozhodování o zrušení neziskové osoby,
i) rozhodování o změnách zakladatelské smlouvy nebo zakladatelské listiny,
j) udělování souhlasu se zcizením, zastavením a pronájmem na dobu delší deseti let nemovitého majetku neziskové osoby,
k) rozhodování o kooptaci nových členů správní rady a
l) nakládání s nedotknutelným majetkem (§ 21 a n≡sl.).

(2) Správní rada nesmí změnit účel neziskové osoby.

§ 25

(1) Správní rada musí mít nejméně tři členy a může mít nejvýše patnáct členů. Počet členů správní rady musí být beze zbytku dělitelný třemi. Členem správní rady může být pouze fyzická osoba.

(2) Funkční období členů správní rady je tříleté. Zakladatel může stanovit při založení neziskové osoby délku funkčního období odlišně, vždy tak, aby funkční období bylo beze zbytku dělitelné třemi. Doživotní členství ve správní radě je nepřípustné.

(3) Členem správní rady nesmí být fyzická osoba, která je v pracovně právním nebo obdobném vztahu k zakladateli, nestanoví-li tento zákon jinak. Člen Rady nesmí mít žádný ani nepřímý finanční zájem na činnosti neziskové osoby.

(4) Dalším členem správní rady je ředitel neziskové osoby (dále jen "ředitel"). Ustanovení odstavce 2 se nepoužije.

§ 26

(1) První správní radu jmenuje při založení neziskové osoby zakladatel.

(2) Po prvním jmenování správní rady se losem určí jména jedné třetiny členů správní rady, jejichž funkční období skončí uplynutím první třetiny funkčního období správní rady a jména jedné třetiny členů správní rady, jejichž funkční období skončí uplynutím druhé třetiny funkčního období správní rady (§ 25 odst. 2).

(3) Na místa uprázdněná uplynutím funkčního období jmenuje správní rada před uplynutím funkčního období nové členy na funkční období podle § 25 odst. 2. Na místa uprázdněná z jiného důvodu jmenuje správní rada nové členy na dobu zbývající do konce funkčního období toho člena, jehož místo se uprázdnilo.

§ 27

(1) Členství ve správní radě lze zastávat nepřetržitě nejvíce ve dvou po sobě následujících funkčních obdobích.

(2) Další funkční období může započít nejdříve rok poté, kdy skončilo předcházející funkční období.

§ 28

Členství ve správní radě zaniká:

a) uplynutím funkčního období,
b) úmrtím,
c) odvoláním z důvodů podle § 25 odst. 3. O odvolání rozhoduje na návrh správní rady nebo prokurátora soud.
d) odstoupením.

166

§ 29

Členství ve správní radě je výkonem veřejné funkce[5]. Členu správní rady přísluší cestovní náhrady[6]. Cestovní náhrady poskytne nezisková osoba.

§ 30

(1) Správní rada je usnášení schopná, je-li přítomna nadpoloviční většina jejích členů.

(2) Správní rada přijímá rozhodnutí nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů, nestanoví-li zákon jinak.

Ředitel neziskové osoby
§ 31

(1) Statutárním orgánem neziskové osoby je ředitel.

(2) Ředitele jmenuje a odvolává správní rada.

(3) Správní rada ředitele odvolá, jestliže ředitel:

a) byl zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo jeho způsobilost k právním úkonům byla omezena,
b) byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem funkce nebo pro úmyslný trestný čin
c) je výdělečně činný ve stejném nebo příbuzném předmětu činnosti (§ 10 odst. 1 písm c). Toto ustanovení se nepoužije v případě vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké činnosti ředitele.

(4) Správní rada může ředitele odvolat, jestliže:

a) ředitel není schopen pro nemoc vykonávat funkci po dobu delší než šest měsíců,
b) nezisková osoba po dobu delší než tří měsíce neplní účel, pro který byla zřízena,
c) se na tom usnese správní rada hlasy všech svých členů.

§ 32

Zvláštní zákon může upravit strukturu orgánů neziskové osoby, jejich funkční období a způsob jejich vzniku odlišně.

---

[5] § 124 odst. 2, věta první zákoníku práce.
[6] Zákon č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách.

167

Část druhá

Zásady činnosti neziskové osoby

§ 33

Finanční zdroje neziskové osoby

Finančními zdroji neziskové osoby jsou zejména:

a) dary od fyzických a právnických osob; především příspěvek na činnost z nadací, sdružení a státních fondů,
b) dědictví,
c) příjmy z vlastní činnosti včetně příjmů z podnikatelské činnosti,
d) příspěvek na činnost z místních rozpočtů,
e) příspěvek ze státního rozpočtu na financování projektů a činností.

(2) Zvláštní zákon může neziskové osobě přikázat příjem, který bude sloužit k financování jejího účelu (§ 3).

Podnikání neziskové osoby
§ 34

(1) Podnikatelskou činností neziskových osob se rozumí soustavná činnost, která není v bezprostředním vztahu k účelu, pro který byla nezisková osoba zřízena a která je vykonávána za účelem dosažení příjmů (příjmy z nesouvisející činnosti).

(2) Podnikatelská činnost nesmí ohrožovat účel neziskové osoby.

(3) Nezisková osoba může vyvíjet podnikatelskou činnost za podmínky, že příjem z této činnosti slouží k rozvoji činností bezprostředně spojených s naplňováním účelu, ke kterému byla nezisková osoba zřízena. Plnění v rámci podnikatelské činnosti musí nezisková osoba poskytovat za ceny obvyklé v místě a v době plnění nebo spotřeby (ceny obvyklé na trhu).

(4) Příjmy vysokých škol a nemocnic z výzkumu prováděného pro fyzické nebo právnické osoby a příjmy z výzkumu prováděného pro státní organizaci nejsou příjmy z nesouvisející činnosti.

(5) Za příjmy z nesouvisející činnosti se považují i příjmy ze zprostředkování reklamy.

168

Výroční zpráva
§ 35

(1) Nezisková osoba vypracuje nejpozději do 1. července následujícího roku výroční zprávu o své činnosti a hospodaření (dále jen "výroční zpráva"). Za vypracování výroční zprávy odpovídá ředitel.

(2) Výroční zpráva je každému přístupná, každý má právo do ní nahlížet a pořizovat z ní výpisy.

(3) Ustanovení zvláštních předpisů o ochraně osobních údajů zůstávají nedotčena[7].

§ 36

(1) Výroční zpráva obsahuje:

a) přehled činností vykonávaných neziskovou osobou v kalendářním roce s uvedením vztahu k jejímu účelu,
b) souhrn příjmů a výdajů neziskové osoby,
c) přehled příjmů v členění podle zdrojů (např. dary, dědictví, vlastní výdělečná činnost),
d) seznam dárců, kteří přispěli v částce vyšší než 10% celkových příjmů, a výše daru,
e) přehled výdajů v členění na výdaje vynaložené na plnění účelu neziskové osoby, výdaje na mzdy zaměstnanců, na provoz neziskové osoby, neinvestiční výdaje, investiční výdaje a ostatní výdaje.
f) složení orgánů neziskové osoby,
g) věcné a ekonomické zhodnocení podnikatelské činnosti neziskové osoby.

(2) V seznamu dárců podle odst. 1 písm. d) se neuvede dárce, který při darování požádá, aby nebyl uveden ve výroční zprávě.

§ 37

(1) Nezisková osoba je povinna sestavit za každý rok roční účetní závěrku.

(2) Roční účetní závěrku a hospodaření neziskové osoby za příslušný rok přezkouší auditor[8]. Roční účetní závěrka se ukládá u neziskové osoby.

(3) Ustanovení zvláštních předpisů o kontrole zůstávají nedotčena[9].

---

[7] Např. zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech.
[8] Zákon ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky.
[9] Např. zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

169

Část třetí

Změna rozpočtových a příspěvkových organizací na neziskové osoby

§ 38

(1) Zřizovatel rozpočtové nebo příspěvkové organizace (dále jen "organizace") rozhodne i bez návrhu do 180 dnů ode dne účinnosti zákona o tom, zda se z organizace stane nezisková osoba. Ministerstvo může ve zvlášť odůvodněných případech povolit prodloužení lhůty.

(2) Součástí rozhodnutí podle odst. 1 musí být i rozhodnutí o nedotknutelném majetku (§ 21).

(3) Nedotknutelným majetkem se pro účely odst. 2 rozumí majetek, který nezisková osoba nezbytně potřebuje k plnění účelu neziskové osoby (§ 3 odst. 1).

(4) Zřizovatel může současně s rozhodnutím podle odst. 1 rozhodnout o vyčlenění části majetku, který zůstane ve vlastnictví státu; musí určit organizaci, která bude k vyčleněné části majetku vykonávat právo hospodaření.

(5) Návrh na vydání rozhodnutí podle odst. 1, na jehož základě se organizace stane neziskovou osobou, může ministerstvu podat organizace. Na rozhodování podle odst. 1 a 2 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení [12].

§ 39

Spory mezi organizací a zřizovatelem vyplývající z § 38 zákona rozhoduje ve správním řízení[12] ministerstvo. Účastníky řízení jsou organizace a zřizovatel. Proti rozhodnutí ministerstva nepřísluší opravný prostředek.

§ 40

(1) Zřizovatel založí neziskovou osobu do tří měsíců ode dne rozhodnutí podle § 38 odst. 1, popř. podle § 39 zákona. Majetek, ke kterému má organizace právo hospodaření, se dnem vzniku neziskové osoby (§ 9 odst. 1) stává majetkem neziskové osoby.

(2) Nezisková osoba je právním nástupcem organizace. Organizace zaniká dnem vzniku neziskové osoby (§ 9 odst. 1).

(3) Změna vlastnictví k nemovitostem se vyznačí v katastru nemovitostí do tří měsíců ode dne vzniku neziskové osoby. Návrh podává nezisková osoba.

170

§ 41

(1) Zřizovatel může ve lhůtě podle § 38 odst. 1 zákona rozhodnout, že organizace bude v souvislosti se založením neziskové osoby sloučena nebo rozdělena. Ustanovení § 38 až 40 se použijí přiměřeně.

(2) Rozhodnutí podle odst. 1 mohou učinit zřizovatelé dohodou. Dohoda určí, který zřizovatel bude zakladatelem neziskové osoby.

(3) V souvislosti s rozhodnutím podle odst. 1 učiní zřizovatel opatření o majetku, který zůstane ve vlastnictví státu (§ 38 odst 4).

Část pátá

Změna a doplnění některých daňových předpisů

§ 42

Zákon ČNR č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí se mění a doplňuje takto:

1. V § 12 odst. 1 písm. a) se doplňuje bod 3, který zní:

"3. jejichž vlastníkem je nezisková právnická osoba zřízená podle zvláštního zákona[19a)] a nevztahují se na ni osvobození podle § 4 odst. 1 zákona.".

2. V § 12 odst. 1 písm. b) se doplňuje bod 6, který zní:

"6. jejichž vlastníkem je nezisková právnická osoba[19a)] a nevztahují se na ni osvobození podle § 9 odst. 1 zákona.".

3. V § 12 se doplňuje odstavec 3, který zní:

"(3) Žádost o úlevu na dani podle odst. 1 písm. a) bod 3. a odst. 1 písm. b) bod 6. doloží poplatník vyjádřením příslušné obce. Správce daně k tomuto vyjádření přihlédne."

4. Odkaz pod čarou č. 19a) zní:

"[19a)] Zákon č. /1993 Sb., o neziskových právnických osobách a o změnách a doplnění některých předpisů o daních.".

§ 43

Zákon ČNR č. 357/1992 Sb., dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí se mění a doplňuje takto:

1. § 20 odst. 2 zní:

"(2) Od daně z převodu nemovitostí jsou osvobozeny převody a přechody nemovitostí s souvislostí s rozdělováním a slučováním obcí nebo se změnami jejich území podle zvláštních předpisů[4)] a dále převody u přechody vlastnictví k nemovitostem v souvislosti se založením neziskové právnické osoby[4a)]. Od daně z převodu nemovitostí jsou dále osvobozeny převody a přechody vlastnictví k nemovitostem při likvidaci státních podniků. Toto osvobození se nevztahuje na převody nemovitostí při likvidaci neziskové právnické osoby.".

2. V § 20 odst. 3 se doplní věta, která zní:

"Od daně dědické a daně darovací jsou osvobozena bezúplatná nabytí majetku neziskovými právnickými osobami určená na rozvoj jejich činnosti.".

3. Odkaz pod čarou č. 4a) zní:

"[4a)] Zákon č. /1993 Sb., o neziskových právnických osobách a o změnách a doplnění některých předpisů o daních.".

§ 44

Zákon ČNR č. 586/1992 Sb., daních z příjmů se mění a doplňuje takto:

1. Varinata I.:
V § 18 odst. 4 se doplní věta, která zní:

"U neziskových právnických osob zřízených podle zvláštního zákona[17a)] jsou předmětem daně příjmy (výnosy) z veškeré činnosti.".

Varianta II.:
V § 18 odst. 4 se doplní věta, která zní:

"U neziskových právnických osob zřízených podle zvláštního zákona[17a)] jsou předmětem daně příjmy (výnosy) z veškeré činnosti. Nezisková právnická osoba může žádat podle zvláštního zákona[17b)] o úlevu z daňové povinnosti.".

Varinata III.:
V § 18 odst. 5 se na konec věty připojují slova:

"a neziskové právnické osoby zřízené podle zvláštního zákona[17a]. Nezisková právnická osoba může žádat podle zvláštního zákona[17b] o úlevu z daňové povinnosti.".

2. V § 36 odst. 2 se doplní písm. e),které zní:

"e) 45 % z likvidačního zůstatku neziskové právnické osoby[17a].".

3. Odkaz pod čarou č. 17a) zní:

"[17a] Zákon č. /1993 Sb., o neziskových právnických osobách a o změnách a doplnění některých předpisů o daních.".

4. Odkaz pod čarou č. 17b) zní:

"[17b] zákon ČNR 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění zákona ČNR č. 35/1993 Sb.".

§ 45

Zákon ČNR 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění zákona ČNR č. 35/1993 Sb. se mění a doplňuje takto:

1.V § 33 se doplňuje odstavec 16, který zní:

"(16) Nezisková právnická osoba zřízená podle zvláštního zákona[5b] podá přihlášku k registraci u místně příslušného správce daně do 15 dnů od svého vzniku.".

2. Při uplatnění Varianty II. nebo III. bodu III.
§ 89 zní:

"§ 89

(1) Ministerstvo financí může na základě žádosti neziskové právnické osoby založené podle zvláštního zákona[10a] povolit odklad úhrady daně z příjmů z podnikatelské činnosti za předpokladu, že minimálně 60 % těchto příjmů bude sloužit bezprostřední finanční podpoře účelu, pro který je nezisková právnická osoba založena.

(2) Odklad podle odstavce 1 lze povolit na dobu nejvýše tří let.

(3) Splnila-li nezisková právnická osoba stanovené podnínky, na jejichž základě byl povolen odklad úhrady daně podle odstavce 1 a pokračuje-li v naplňování svého účelu pod odobu dalších minimálně dvou let po roce, v němž jí bylo placení daně odloženo, je od povinnosti doplatit daň osovobozena.".

3. Odkaz pod čarou č. 5b) zní:

"5b) Zákon č. /1993 Sb., o neziskových právnických osobách a o změnách a doplnění některých předpisů o daních.".

Část sedmá
Ustanovení závěrečná

§ 46
Účinnost zákona

Zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 1994.

174

Příloha B

USTANOVENÍ PRÁVNÍHO ŘÁDU PROVINCIE ONTARIO, KANADA

USTANOVENÍ PRÁVNÍHO ŘÁDU PROVINCIE ONTARIO KANADA

(VÝTAH ZE ZÁKONA K "USTAVENÍ DOHLEDU V PŘÍPADECH, KTERÉ VYŽADUJÍ NÁPRAVU SITUACE" - UVÁDĚNO JAKO PŘÍKLAD ŘEŠENÍ K TEXTU NA STR. 4 ZPRÁVY)

Osoby pověřené šetřením

8. (1) Guvernér v Radě může jmenovat jednu nebo více osob, aby provedly šetření a podali zprávu o kvalitě řízení a správy nemocnice, o kvalitě péče o pacienty v nemocnici, a o zacházení s nimi.

Pravomoci

(2) Osoba pověřená šetřením má podle tohoto zákona a předpisů pravomoci inspektora.

Bránění ve výkonu

(3) Nikdo nesmí bránit osobě pověřené šetřením ve výkonu její činnosti nebo zadržovat nebo ničit, skrývat nebo odmítat poskytnout informaci nebo věc požadovanou šetřící osobou pro účely šetření.

Podání zprávy

(4) Ministr zařídí, aby stejnopis zprávy o šetření byl dodán řediteli nemocnice. 1981, c. 25, s. 1, *part.*

Nemocniční dohližitel

9. (1) Guvernér v Radě může jmenovat nemocničního dohližitele pro nemocnici, kde s ohledem na obsah zprávy o šetření podle paragrafu 8 co do kvality řízení nebo správy nemocnice nebo o kvalitě péče o pacienty v nemocnici, a o zacházení s nimi, je Guvernér v Radě toho názoru, že toto jmenování je v nejlepším zájmu veřejnosti.

Čekací lhůta

(2) Guvernér v Radě neprovede jmenování podle odstavce (1) dříve, než třicet dnů po předložení zprávy o šetření Guvernérovi v Radě.

Funkční období

(3) Jmenování nemocničního dohližitele je platné do doby, dokud neskončí příkazem Guvernéra v Radě.

Povinnosti nemocničního dohližitele

(4) Nemocniční dohližitel jmenovaný pro určitou nemocnici poskytuje rady a pomoc vedení a správci nemocnice za účelem zlepšení kvality řízení a správy nemocnice a péče o pacienty v nemocnici, a zacházení s nimi.

Povinnosti vedení a správce

(5) Povinností vedení a správce nemocnice je přijmout a posoudit rady a pomoc nemocničního dohližitele, jmenovaného pro danou nemocnici.

Jednání za vedení, atp.

(6) V případě, že nemocniční dohližitel jmenovaný pro danou nemocnici písemně požádá, aby vedení nemocnice nebo členové sdružení, které vlastní nebo provozuje nemocnici, učinili úkon, který jsou oprávněni učinit, a podle názoru nemocničního dohližitele to nevykonali, může nemocniční dohližitel jednat za vedení nebo členy sdružení, a tento úkon má stejnou účinnost, jako kdyby byl podle konkrétního případu učiněn vedením nebo členy sdružení.

Jednání vedení

(7) Během funkčního období nemocničního dohližitele jmenovaného pro danou nemocnici nebude žádný úkon vedení nemocnice platit, jestliže ho písemně neschválí nemocniční dohližitel.

Právo přístupu

(8) Nemocniční dohližitel jmenovaný pro danou nemocnici má stejná práva jako vedení a správce nemocnice, pokud jde o doklady, záznamy a informace vedení a nemocnice.

Zprávy

(9) Nemocniční dohližitel může ministrovi podávat průběžně zprávy a podává je v takové formě a takovým způsobem, s takovými v nich obsaženými informacemi a v takové době, jaké si ministr přeje. 1981, c. 25, s. 1, *part.*

Ochrana před osobním ručením

10. (1) Proti osobě pověřené šetřením nebo proti nemocničnímu dohližiteli, kteří byli jmenováni podle tohoto zákona, se nevyvolá žaloba nebo jiné řízení za úkon učiněný v dobré víře při výkonu nebo zamýšleném výkonu povinnosti nebo zmocnění podle tohoto zákona nebo předpisů, nebo za jakékoliv domnělé zanedbání nebo nevykonání takové povinnosti nebo zmocnění v dobré víře.

Koruna není zproštěna ručení

(2) Odstavec (1) z důvodu odstavců 5 (2) a (4) *Řízení proti jednání Koruny* nezbavuje Korunu ručení za civilní delikt, jehož se dopustili osoba pověřená šetřením nebo nemocniční dohližitel, a kterémužto ručení by Koruna jinak podléhala, a Koruna ručí podle tohoto zákona za každý takový civilní delikt stejným způsobem, jako kdyby odstavec (1) nebyl býval zaveden. 1981, c. 25, s. 1, *part.*