



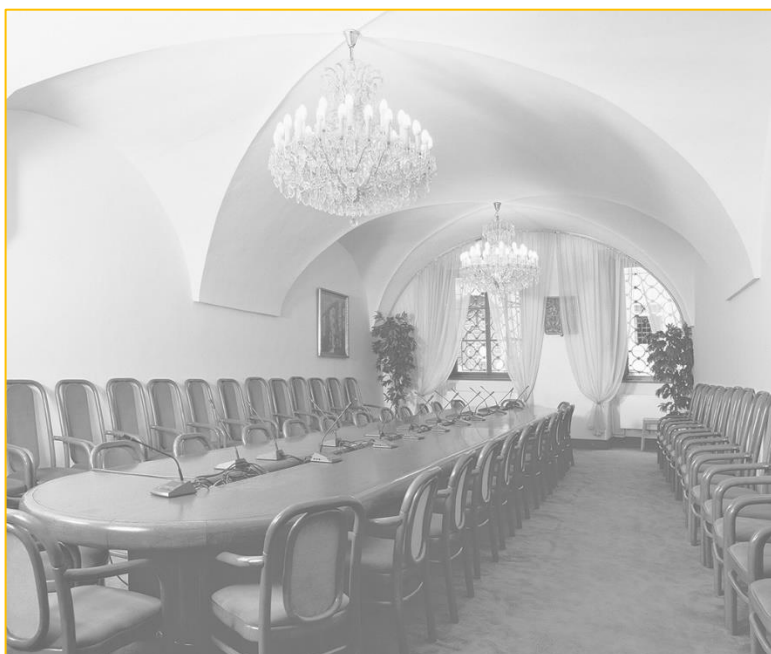
POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

STANOVISKA

## Návrh novely občanského zákoníku posilující transparentnost ohledně převodů finančních prostředků ze zahraničí spolkům a obecně prospěšným společnostem

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu  
na vydání zákona, kterým se mění zákon  
č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění  
pozdějších předpisů (sněmovní tisk 637),  
s právem EU



Informační podklad č. 0637  
leden 2020  
autor: Markéta Nováková

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Návrh novely občanského zákoníku posilující transparentnost ohledně převodů finančních prostředků ze zahraničí spolkům a obecně prospěšným společnostem	Typ řady: online
Autor: Nováková, M.	URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4</a>
Číslo: Stanovisko č. 0637	První vydání řady: říjen 1998
Datum: leden 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: spolek; zahraničí; transparentnost; EU	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
Oddělení komunikace a vzdělávání	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

**Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 637), s právem EU**

**Úvod:**

Předmětem návrhu novely občanského zákoníku je zavedení nových povinností pro spolky a obecně prospěšné společnosti, které by:

- a) mohly obdržet peněžní prostředky ze zdrojů v zahraničí pouze bezhotovostním převodem a
- b) v případě převodů přesahujících částku 5 000 EUR by měly tyto prostředky přijímat pouze skrze tzv. transparentní účet ve smyslu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Návrh novely z této povinnosti výslovně vylučuje členské příspěvky.

**Stanovisko Pl:**

Návrh novely občanského zákoníku vykazuje určitou míru podobnosti s *maďarským zákonem č. LXXVI z roku 2017, o transparentnosti organizací, které přejímají finanční podporu ze zahraničí*. Maďarský zákon č. LXXVI z roku 2017, o transparentnosti organizací je momentálně přezkoumáván Soudním dvorem Evropské unie v rámci řízení pro porušení smlouvy tzv. *infringement procedure* (C-78/18). Právě z existujících materiálů k danému řízení pro porušení smlouvy lze vycházet při posouzení, zda by v případě přijetí navrhované novely občanského zákoníku hrozilo zahájení řízení pro porušení smlouvy i České republice.

Evropská komise dle žaloby považuje maďarský zákon za neslučitelný s čl. 63 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a s články 7, 8 a 12 Listiny základních práv Evropské unie, tj. s právem na ochranu soukromého života, na ochranu osobních údajů a s právem na sdružování.<sup>1</sup> Stanovisko generálního advokáta k danému řízení, které sice není právně závazné, nicméně významně ovlivňuje následné závazné rozhodnutí Soudního dvora EU, doporučilo vyhovět žalobě Komise a došlo k závěru, že zákon porušuje veškeré Komisí navrhované body.<sup>2</sup> Benátská komise Rady Evropy ve svém odůvodněném stanovisku č. 889/2017 z 20. června došla k závěru, že zákon je „*neproporcionálním a zbytečným zásahem do svobody sdružování a svobody projevu, práva na soukromí a zákazu diskriminace*.“<sup>3</sup>

Ačkoliv předložený návrh novely občanského zákoníku na rozdíl od maďarského zákona nezavádí ani sankce pro neziskové organizace v případě nedodržení pravidel reportingu o zdrojích financování, ani povinnost registrace neziskových organizací jako organizací podporovaných ze zahraničí<sup>4</sup>, je vysoce pravděpodobné, že by byl v případě svého přijetí podroben přezkumu ze strany Evropské komise a následně i Soudního dvora Evropské unie.

<sup>1</sup> Žaloba podaná dne 6. února 2018 – Evropská komise v. Maďarsko (Věc C-78/18), InfoCuria. Dostupné z <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203062&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3238390>.

<sup>2</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony přednesené dne 14. ledna 2020, Evropská komise proti Maďarsku (Věc C-78/18). Dostupné z <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=355471105AF170B1149C1F2DB80F8225?text=&docid=222223&pageIndex=0&doclang=cs&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=249254>.

<sup>3</sup> Infringements - Hungary: Commission launches infringement procedure for law on foreign-funded NGOs, Press Release. European Commission. Dostupné z [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1982](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1982).

<sup>4</sup> Ibid.

### Přezkum z hlediska ohrožení volného pohybu kapitálu

Předně by bylo předmětem posouzení, zda novelou navrhovaná povinnost poukazovat vnitrostátním neziskovým organizacím peněžní prostředky ze zdrojů v zahraničí pouze bezhotovostně má potenciál omezit volný pohyb kapitálu. Při posuzování je třeba vzít v úvahu, že spolkům by novelou byla zamezena například možnost vybírat příspěvky pouličními sbírkami v zahraničí od místních dárců. Při výkladu *ad absurdum* by dokonce díky nejasnosti výrazu „zdroje ze zahraničí“ měly spolky a obecně prospěšné společnosti i při pořádání pouličních sbírek v České republice vždy zjišťovat, zda příspěvek nepochází ze zahraničních zdrojů. Díky širší zákazu by se opatření dotklo i podnikatelských aktivit spolků a obecně prospěšných společností, které smějí být předmětem vedlejší, nikoli hlavní činnosti těchto subjektů. Obdobně je opatřením potenciálně omezujícím volný pohyb kapitálu i povinnost částku nad určitou výši zasílat nikoli přes běžný, ale přes transparentní účet s ohledem na možné výhrady partnerů v právních vztazích a příspěvateľů vůči zveřejnění svých osobních údajů a údajů o zamýšlené transakci.

I veskrze administrativní překážky uplatněné ve státě sídla společnosti na kapitál přicházející z jiného členského státu mohou negativně ovlivnit volný pohyb kapitálu. Z existující judikatury Soudního dvora EU lze dovodit, že zákaz omezení volného pohybu kapitálu se vztahuje i na neziskové organizace, v českém kontextu tedy i na spolky a obecně prospěšné organizace, na které se vztahuje zkoumaná novela (viz případy Persche, C-318/08, Missionswerk Werner Heukelbach, C-25/10, Komise v. Řecko, C-98/16). Pro to, aby bylo opatření považováno za diskriminační, stačí, aby se opatření díky své povaze dotýkalo více státních příslušníků jiných členských států než tuzemských státních příslušníků (Petersen, C-228/07). V případě navrhované novely by skutečně zdroje ze zahraničí častěji vynakládali cizozemci než čeští občané, ačkoli ani u nich nelze vyloučit, že jimi použité zdroje by také mohly být vyhodnoceny jako zdroje ze zahraničí. Z výše uvedených důvodů tedy lze dojít k závěru, že opatření by s vysokou pravděpodobností bylo vyhodnoceno jako omezující ve vztahu k volnému pohybu kapitálu.

### Přezkum z hlediska Listiny základních práv Evropské unie

Opatření by dále mohlo být vyhodnoceno jako zásah do svobody sdružování ve smyslu čl. 12 Listiny základních práv Evropské unie, mimo jiné i z důvodu, že znesnadňuje realizaci přeshraničního sdružování unijních občanů ve spolcích a obecně prospěšných společnostech. Ačkoli by se novela dle návrhu nevztahovala na členské příspěvky, mohla by znesnadnit naplňování společného zájmu členů spolku. Požadavky na zveřejnění, které se vztahují na dary obdržené ze zahraničí, mohou odrazovat potenciální dárce, což může vést ke snížení množství jejich příspěvků. Předmětem přezkumu by pravděpodobně bylo i posouzení konfliktních zájmů na transparentnost peněžního toku se zájmem příspěvateľů či jednoduše osob vstupujících do právních vztahů se spolky a obecně prospěšnými společnostmi na ochranu jejich soukromí a osobních údajů ve smyslu čl. 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie.

Předložený návrh by mohl čelit ze strany Evropské komise přezkumu z hlediska toho, zda lze odůvodnit omezení volného pohybu kapitálu a zásah do práv zaručených Listinou. Konkrétně by bylo přezkoumáváno, zda „jsou tyto zásahy nezbytné k uspokojení legitimního zájmu a zda

*umožňují učinit tak přiměřeným způsobem, byla-li vyloučena existence méně omezujících opatření nebo řešení.*<sup>5</sup>

**1. Přiměřenost opatření a vyloučení méně omezujících opatření:** Předmětem „testu přiměřenosti“ navrhovaného opatření by bylo posouzení, zda dosažení deklarovaného cíle posílení transparentnosti mohou sloužit méně invazivní opatření, která navíc zatíží samotné spolky a obecně prospěšné společnosti a nikoli jejich zahraniční přispěvatele, smluvní partnery apod. Již existující právní úprava v České republice navíc už umožňuje určitou míru kontroly ze strany veřejnosti skrze povinnost některých účetních jednotek vkládat své účetní závěrky do veřejně přístupné Sbírky listin. V případě účetních jednotek, které mají povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem, přistupuje i dodatečná povinnost zveřejňovat výroční zprávu, která zpravidla obsahuje informace o činnosti účetní jednotky a jejím majetku včetně jeho zdrojů. K problematice přiměřenosti opatření a povinnosti volit méně invazivní opatření zachovávají-li stejný efekt, se široce vyjadřoval i generální advokát ve svém stanovisku ve věci Evropská komise v. Maďarsko.<sup>6</sup>

**2. Existence legitimního zájmu a nezbytnost opatření k jeho uspokojení:**

**a) Veřejná bezpečnost**

V čl. 65 SFEU jsou přímo vyjmenovány důvody (legitimní zájmy), které mohou ospravedlnit výjimku z pravidla zakazujícího omezení volného pohybu kapitálu. Na daný případ by se mohla uplatnit z vyjmenovaných důvodů pouze výjimka z důvodu potřeby zajistit veřejnou bezpečnost. Návrh novely zákona nicméně není dostatečně specifický při určení konkrétního nebezpečí. Členské státy se zároveň dle judikatury mohou dovolávat legitimního zájmu veřejné bezpečnosti jen „v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem.“ (Komise v. Portugalsko, C-171/08)<sup>7</sup>

Legitimita opatření odůvodněného veřejnou bezpečností musí být navíc vykládána restriktivně. V případě navrhované novely zákona by mohlo být opatření zhodnoceno jako příliš široké, neboť se úzce nezaměřuje pouze na rizikové toky finančních prostředků a vztahuje se na příliš široký, nikoli pouze rizikový okruh adresátů. Případná rizika spojená s praním špinavých peněz a financováním terorismu navíc již eliminují svojí činností Finanční analytický úřad a zpravodajské služby.

Bez ohledu na výše uvedené by odůvodnění opatření zajišťováním bezpečnosti pravděpodobně čelilo kritice, neboť návrh novely tak, jak je koncipován, nemá potenciál zabránit narušování bezpečnosti. Návrh novely nesměřuje k tomuto cíli, neboť jeho cílem je pouze zvýšit transparentnost (veřejnou kontrolu) a usnadnit veřejnosti přístup k informacím o zdrojích financování.

**b) Transparentnost a možnost veřejné kontroly**

Dle komentáře k Lisabonské smlouvě má kromě výjimek výslovně zmíněných v čl. 64 – 66 SFEU členský stát možnost aplikovat některé z dalších výjimek ze zákazu omezení pohybu kapitálu

<sup>5</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony přednesené dne 14. ledna 2020, Evropská komise proti Maďarsku (Věc C-78/18), bod 139. Dostupné z <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=355471105AF170B1149C1F2DB80F8225?text=&docid=222223&pageIndex=0&doclang=cs&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=249254>.

<sup>6</sup> Ibid, bod 163 – 170.

<sup>7</sup> Ibid, bod 143.

mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi, které lze vyvodit ze související judikatury.<sup>8</sup> Obecně nelze vyloučit dovození existence veřejného zájmu na posílení transparentnosti jako důvodu pro výjimku ze zákazu omezení volného pohybu kapitálu. Přesto by posuzované ustanovení pravděpodobně neprošlo testem přiměřenosti a vhodnosti, mimo jiné i proto, že veřejný zájem na posílení transparentnosti by bylo možné dovodit jen u zlomku spolků a obecně prospěšných společností oproti počtu, na který se návrh novely zákona vztahuje.

Z výše uvedených důvodů jsou na místě obavy, že návrh tak, jak je koncipován, by pravděpodobně čelil přezkumu z hlediska souladu s právem Evropské unie.

Nad rámec posouzení souladu návrhu novely s právem Evropské unie je třeba upozornit na některé formulační nejasnosti, které by v praxi mohly činit potíže při výkladu normy. Pojem „peněžní prostředky ze zdrojů v zahraničí“ uvedený v návrhu novely není dostatečně konkrétní. Určovacími kritérii pro „zdroj ze zahraničí“ si lze představit hned několik, může jimi být například občanství fyzické osoby či sídlo/místo registrace právnické osoby, která prostředky poskytuje, místo vkladu/předání prostředků či sídlo poskytovatele platebních služeb, který vede platební účet příspěvatele. Výraz „zdroj ze zahraničí“ z jazykového hlediska evokuje spíše původ prostředků než kritérium osoby či místa transakce. Bezpochyby by však právní úprava měla obsahovat přesnější vymezení tohoto použitého výrazu.

Problémy při aplikaci zákona v praxi by mohl způsobovat i odkaz na „přiměřené použití“ zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu ke zvláštním účtům. Úprava zvláštního účtu a povinností příspěvatele není v tomto zákoně koncentrována v jedné části, tudíž bezpochyby by vznikly pochybnosti, která ustanovení se použijí a která ne.

### **Závěr:**

Navržená úprava je neslučitelná s právem EU.

***Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.***

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

---

<sup>8</sup> SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. Lisabonská smlouva, komentář. C.H.BECK, 2010, s. 343.