

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

Fakulta humanitních studií

Studia občanského sektoru

**Ondřej Palivec**

**Veřejná prospěšnost jako nástroj  
poskytování služeb ve veřejném zájmu**

*Diplomová práce*

Praha 2013

Autor práce: **Ondřej Palivec**

Vedoucí práce: **JUDr. Lenka Deverová**

Datum obhajoby: **2013**

## **Bibliografický záznam**

PALIVEC, Ondřej. *Veřejná prospěšnost jako nástroj poskytování služeb ve veřejném zájmu*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta humanitních věd, Studia občanského sektoru, 2013. 86 s. Vedoucí bakalářské práce JUDr. Lenka Deverová.

## **Anotace**

Diplomová práce se zabývá problematikou veřejné prospěšnosti jako nástroje poskytování služeb ve veřejném zájmu, konkrétněji v souvislosti se zavedením statusu veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku. V neziskovém sektoru od začátku příprav na rekodifikaci občanského zákoníku 1993 dochází k diskusím a sporům, jestli zavedení statusu veřejné prospěšnosti pomůže nebo uškodí českému občanskému sektoru. Hlavní téma práce je zaměřeno na to, jaký bude mít implementace pojmu veřejné prospěšnosti do české legislativy vliv na další fungování občanského sektoru. Práce se vedle popisu dosavadního vývoje a diskuse zajímá o veřejnou prospěšnost, veřejné služby a jiné související termíny z pohledu teorie OS, statusem veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku a zákonících okolních zemích, věcným návrhem zákona o statusu o veřejné prospěšnosti, návrhem zákona Ministerstva spravedlnosti a dosavadní diskuzi o problematice.

## **Annotation**

The dissertation deals with problematics of public benefit as a tool for providing services in the public interest, more concretely in relation to implementation of public benefit status to new Czech Civil Code. From the beginning the process recodification of new Civil Code the question of public benefit stirs up heated discussions. It's questioned what effects can the implementation of public benefit status have on non-profit sector. Besides development of this discussion dissertation deals with public benefit, public services and other terms from civic sector theories, as well with public benefit status in new Civil Code and in law systems in other countries and with draft law on public benefit.

## **Klíčová slova**

Veřejná prospěšnost, veřejný zájem, občanský zákoník, občanský sektor, nestátní neziskové organizace, nestátní neziskový sektor, financování NNO

## **Keywords**

Public benefit, public interest, Civil Code, civic sector, Non-profit organizations, non-profit sector, financing of NPO

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 18.6. 2013

Ondřej Palivec

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěl poděkovat všem, kteří přispěli ke vzniku mé diplomové práce. Děkuji vedoucí mé diplomové práce JUDr. Lence Deverové za to, že mě k tématu přivedla a za užitečné rady a odborné vedení. Velmi děkuji také rodině za podporu, především mamince za připomínky ohledně stylistiky.

## Obsah

1. Úvod .....	8
2. Teoretický úvod.....	12
2.1 Občanský sektor.....	12
2.2 Proč by měl stát podporovat občanský sektor? .....	16
2.3 Financování občanského sektoru .....	19
3. Zavedení statusu veřejné prospěšnosti do legislativy .....	23
3.1 Vývoj právního zakotvení OS po roce .....	23
3.2 Pojem veřejná prospěšnost .....	29
3.3 Veřejná prospěšnost jako databáze .....	30
3.4 Veřejná prospěšnost v zahraničí .....	32
3.5 Modelový zákon o veřejné prospěšnosti ICNL .....	39
4. Spor o veřejnou prospěšnost .....	47
4.1 Diskuse o veřejné prospěšnosti.....	47
4.2 SWOT analýza neziskového sektoru v ČR .....	48
4.3 Věcný záměr zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti.....	50
4.4 Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace .....	56
4.5 Návrh zákona veřejné prospěšnosti .....	58
4.6 Návrh zákona o dani z příjmu.....	64
4.7 Mezinárodní konference o veřejné prospěšnosti v Praze .....	66
4.8 Názory neziskových organizací a nevládních expertů .....	68
5. Závěr .....	73
Seznam použitých zkratk .....	76
Zdroje.....	77
O Autorovi .....	83
Slovník důležitějších jmen a pojmů .....	84
Rejstřík.....	86

# 1. Úvod

Moje diplomová práce se zabývá problematikou zavedení statusu veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku. Zavedení statusu veřejné prospěšnosti by mělo vést k řešení některých problémů, které se v současné právní úpravě vyskytují. Na úpravu veřejné prospěšnosti v českém právu se tak lze dívat jako na nástroj, který umožní lepší práci občanského sektoru. Na první pohled se může zdát zajímavé, jak velká diskuse se mezi experty i praktiky oboru k tomuto řešení zvedla. Sledujeme-li však tyto diskuse o zavedení statusu mezi vládními experty a zástupci neziskových situací, cítíme z nich i poněkud odlišný pohled na veřejnou prospěšnost. Pohled, který ji nevnímá pouze jako status, rejstřík či vlastnost právnické formy, ale jako veřejnou prospěšnost samu o sobě. Mnohá nedorozumění pak pramení právě ze střetu těchto pohledů. Neziskové organizace se obávají, že by mohly být hodnoceny pouze podle kritérií uvedených v zákoníku a možná pak i zpochybňována jejich prospěšnost pro veřejnost, event. že by o jejich práci mohli rozhodovat technokraté, které zajímá více úřední regulace než samotná náplň činnosti. Stejně jako nejspíš většině laiků i mně samotnému připadá přístup těchto organizací přirozenější i chápu jejich obavy.

Myslím, že může být užitečné se více zamyslet nad tím, co to vlastně je ta veřejná prospěšnost? Odkud se vzala? Veřejnost zahrnuje všechny lidi, resp. občany, bez výjimky, prospěšnost ve veřejném zájmu by tedy měla být prospěšností pro všechny. Je však veřejný zájem univerzální či se potřeby veřejnosti v čase mění? Jaké pohnutky k veřejné prospěšnosti vlastně vedou? Vládní představitelé a tvůrci zákonů by měli mít na paměti, že nevytvářejí zákony pro sebe, ale především pro veřejnost. Ani oni by neměli přistupovat k veřejné prospěšnosti pouze jako k nějakému mechanismu pro kontrolu a regulaci, jinak bude k těmto střetům docházet i v budoucnu, neboť některé ideály profesionalizace a byrokracie jsou s ideály občanské společnosti a sdružování v hlubokém rozporu. Zároveň by se však tyto představitelé neměli tématu vyhýbat a na právní úpravy v této oblasti rezignovat. Snaha vyhovět všem má mnohdy stejný výsledek jako snaha nevyhovět nikomu. Má práce si neklade za cíl tyto otázky zodpovědět, jedná se o tak mnohvrstevnatou problematiku, že její komplexní rozbor a vysvětlení nejspíš ani není možné. Chceme-li se však nad tématem alespoň trochu zamyslet, domnívám se, že bychom měli začít právě od spojení obou slov, která tento pojem vymezují; veřejný a prospěšný. V dnešním světě je zcela převažujícím důvodem lidského usilování vlastní prospěch, tedy snaha uživit sebe a rodinu a zajistit jí určitý životní standard. Tato skutečnost je i předmětem mnohé kritiky současného



kapitalismu. Jisté je, že tomu tak ve své podstatě bylo vždycky, i když pro mnohé naše předky bylo takové chování nutné i jen pro holé přežití. V každém případě je a bylo hlavním motorem a důvodem lidského konání zajištění živobytí, práce za peníze či naturálie. Takto jsou ovšem lidé prospěšní jen sami sobě, event. své rodině. Jedná se tedy o soukromou prospěšnost. (Zde bych rád připomenul, že toto rozdělení neznamena, že postaráni se o manželku, děti či rodiče je samozřejmostí nehodnou pozornosti a ocenění.) Na druhou stranu se už od pradávna vyskytovali lidé, kteří se starali nejen o sebe a své blízké. Již Aristoteles vyslovil myšlenku, že člověk nemůže žít sám, že jeho místo je ve společnosti. Společnost by měla být účelem i cílem lidského snažení. Péče o záležitosti společenství pak byla činností, kterou nazýváme politikou. Bylo by ovšem chybou omezit starost o ostatní na rozhodování, konečně i Aristoteles jako jeden z prvních rozlišoval politiku a etiku. Americká teoretička Nilda Bullainová na pražské mezinárodní konferenci v roce 2010 upozornila na skutečnost, že sám pojem veřejný je chápán různými lidmi odlišně. U nás je tento pojem, resp. slovo, vnímáno především v souvislosti se státem, zatímco v zahraničí, alespoň podle Bullainové, je na něj nahlíženo v širších souvislostech občanské společnosti.

Vždy existovala organizovaná i neorganizovaná činnost, jejímž účelem nebyla obživa či ochrana nejbližších a zároveň nebyla ani činností politickou. Příkladem je dobročinnost. Kromě pomoci v mimořádných událostech, pomáhání chudým, vdovám či sirotkům existovalo i zájmové sdružování, sbírky za nejrůznějšími účely a organizace pro osvětu. Mnohé z těchto činností nevycházely pouze z individuálního morálního přesvědčení, ale i z pocitu vzájemné solidarity. Tato solidarita pramenila z různých idejí, nejčastěji v rámci státu či sociálních skupin. Zvláštní a komplexní podobou jsou církve, založené na společné víře v Boha. Právě ve jménu své víry byli lidé ochotni obětovat mnoho času a úsilí bez jakéhokoli materiálního profitu. Většina dobročinných činností v minulosti fungovala právě díky náboženské solidaritě. I dnes, kdy se již dávno víra stala v západním světě záležitostí především soukromou, jsou církve a věřící jedním z největších organizátorů pomoci druhým. Jinou takovou idejí bylo vlastenectví, jehož vliv byl nejsilnější při válčení velkých národních států a při zápasu malých národů za sebeurčení. Ve jménu svého národa, jazyka a kultury lidé publikovali, zakládali besedy a sbírky, do kterých přispívali, pracovali ve svém volném čase bez nároku na odměnu. (Jistou obdobou např. bývalo i sdružování komunistů, i oni byli pro svou ideu ochotni obětovat svůj čas i prostředky.) Takových ideových systémů, resp. ideologií, bylo v historii mnoho a v jejich jménu bylo dosaženo mnoho nádherných ale i strašlivých věcí. Největší solidaritu však zřejmě cítili lidé v menšině a ohrožení; židy v nacisty okupované Evropě počínaje a malými skupinami disidentů, např. ve východním

bloku, konče. V dnešní době tyto ideologie už nemají takovou sílu jako dříve, ale bylo by naivní si myslet, že žijeme sami o sobě, ničím neovlivněni. Stále žijeme pod vlivem jiných ideologií, především liberalismu, který z velké části zahlašuje hrany vzájemných odlišností, ale, alespoň dle mého názoru, i zároveň oslabuje vzájemné vazby. Z tohoto důvodu se domnívám, že nostalgie po starých časech nemusí plynout pouze ze sentimentu, ale že může pramenit i z touhy po návratu větší solidarity a vzájemnosti.

V 60. letech 20. století bylo na západě sdružování a nezištná činnost nezávislá na státu a establishmentu na vrcholu. Jejím zdrojem byla sociální hnutí, která se odděleně i do jisté míry společně usilovala o změny ve společnosti. Právě tato sociální hnutí se stala do značné míry katalyzátorem sdružování, nikdy v historii nenastal takový boom neziskových organizací. Zároveň však nutně začalo docházet ke sblížení establishmentu a této občanské opozice, což může být pokládáno za problém. Dnes je neziskový sektor nejen prostředkem pro realizaci vlastního přesvědčení, ale v řadě zemí se už stal i důležitým ekonomickým sektorem a jsou na něj kladeny profesionální nároky. Z toho plyne potřeba občanský sektor určitým způsobem právně vymezit a zajistit dobré podmínky pro jeho fungování, což ovšem vede k dalšímu propojení občanského sektoru se sektorem veřejným. Tím se ovšem nutně i více formalizuje a profesionalizuje. Mnoho lidí se stává dobrovolníky i pro osvojení pracovních zkušeností potřebných pro vlastní kariéru. Neziskový sektor je dnes prostředkem uspokojování specifických potřeb, ulehčuje státu v poskytování veřejných statků a stal se i významným subjektem pro soukromý sektor. Dobrovolnictví se v některých státech stalo standardem, podpora dobročinných projektů zase součástí společenské odpovědnosti firem, v posledních letech se přidalo i tzv. firemní dobrovolnictví jako součást firemní kultury. Zavedení statusu veřejné prospěšnosti je tak dalším krokem, kterým má stát neziskový sektor podporovat, zároveň ho tím však opět více reguluje a k sobě připoutává.

Hlavní výzkumná otázka práce se týká implementace pojmu veřejné prospěšnosti do české legislativy, jaký vliv může mít zavedení statusu veřejné prospěšnosti na další fungování občanského sektoru. Rád bych posoudil výhody a nevýhody zavedení a jaké možnosti rozvoje občanského sektoru veřejná prospěšnost nabízí a jaké naopak hrozí potenciální nebezpečí. Posuzovat budu mimo jiné zakládání a fungování organizací občanského sektoru, podpora a financování občanského sektoru a její průhlednost.

Hlavní metodou zkoumání byla analýza dokumentů, jako jsou samotné vládní návrhy (status veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku, věcný návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti, návrh zákona od Ministerstva spravedlnosti), teoretická zahraniční

literatura (INCL) či domácí studie a projekty (CVNS, ISEA, NETT) zabývající se danou problematikou. Dále jsou to názory a reflexe samotné diskuse o veřejné prospěšnosti mezi zájemci o problematiku. Získaná data byla kvantitativní i zčásti kvalitativní.

V teoretickém úvodu jsem se soustředil především na občanský sektor a právní vývoj související s organizacemi občanského sektoru. Definice a přínos občanského sektoru a pojmů souvisejících s veřejnou prospěšností byla podstatná pro přístup k tématu. Dále byla pro mě důležitá především otázka státní podpory a financování, které by mělo zavedení statusu veřejné prospěšnosti zprůhlednit a zjednodušit. Právní vývoj se soustředí především na právní úpravu organizací občanského sektoru a obnovu občanského sektoru u nás po roce 1989. Po tomto teoretickém úvodu vysvětlujícím dosavadní vývoj jsem pokládal za dobré nastínit současné problémy a státní koncept rozvoje neziskového sektoru. Vycházím především ze SWOT analýzy občanského sektoru zhotovenou RVNNO. Samotnou veřejnou prospěšnost potom zkoumám analýzou a srovnáváním několika zdrojů, především předkládám, jak si podobu zavedení představují vládní a nevládní experti a jakou podobu má právní úprava v zahraničí.

## 2. Teoretický úvod

### 2.1 Občanský sektor

Status veřejné prospěšnosti budou moci získat pouze organizace občanského sektoru. Tato kapitola si klade za cíl seznámit čtenáře se známými definicemi občanského sektoru, jeho hlavními poznávacími znaky a i typologií organizací, které do něj spadají.

Pojem občanský sektor je v českém prostředí relativně novým pojmem, ujal se však velmi dobře. Pravděpodobně je to tím, že se jedná o pojem důstojný a široký, který v sobě obsahuje nejen ekonomický pohled ale i pohled sociologický a politologický. Na rozdíl od pojmů třetí sektor či neziskový sektor není z pohledu většiny lidí tolik spjat s ekonomickým názvoslovím. Občanský sektor je zároveň mnohem širším označením než nestátní neziskové organizace, neziskový či dobrovolnický sektor. Je také konkrétnější než pojmy jako nevládní či nezávislý sektor. Evokuje přesah i do neformální, neorganizované sféry, tedy do občanských aktivit, které probíhají i bez právní subjektivity. Stojí za to zmínit, že pojmy jako „neziskový“, „nevládní“ nebo „nestátní“ jsou vlastně definice negativní, které se vůči něčemu vymezují, místo toho, aby něco nabízely samy o sobě. Termín občanský odkazuje na tradiční občanské hodnoty a ideál občanské společnosti, které formovaly liberalismus a v českém prostředí byly obzvláště důležité v časech nesvobody.

Pokud mluvíme konkrétněji o organizacích občanského sektoru, jedná se už o občanské aktivity s právní subjektivitou oddělené od státu. Jiným a možná obecně srozumitelnějším termínem jsou nestátní neziskové organizace<sup>1</sup>. Komplexní a uznávanou charakteristiku přinesli H.K. Anheier a L.M. Salmon<sup>2</sup>. Aby byl subjekt považován za organizaci občanské společnosti musí splňovat pět vlastností:

1. Organizovanost. Subjekt je buď právnickou osobou nebo se vyznačuje jasnou organizační strukturou. Za organizaci se nepovažují například jednorázová shromáždění.

---

<sup>1</sup> Opačným typem jsou státní, nebo také vládní či veřejné neziskové organizace. Jejich úkolem je především pomáhat při realizaci veřejné správy, většinou jsou jí zřízené a financované. Nejčastěji se mezi ně řadí příspěvkové a rozpočtové organizace, organizační složky státu a kraje či obce.

<sup>2</sup> Salamon, L.M., Anheier, H.K.: *Defining the Nonprofit Sector: A Cross National Analysis*, Manchester University Press, 1997.

2. Soukromý charakter a nezávislost na státu. Státní správa ani samospráva organizaci neřídí. Tento znak nenaplnují například příspěvkové organizace.
3. Zásada nerozdělování zisku. Organizace nemůže mít jako cíl zisk. Nepřipouští se žádné rozdělování zisku mezi vlastníky nebo vedení organizace. Zisk není vyloučen, měl by však sloužit pro naplňování cílů organizace. Součástí organizací občanské společnosti se tak podle definice nemůže stát obchodní společnost založená za účelem zisku.
4. Samosprávnost. Subjekt není řízen jinou organizací, má vlastní řídicí orgány, vlastní postupy i kontrolu svých činností.
5. Dobrovolnost. Dobrovolníci se aspoň zčásti podílejí na činnostech organizace, počítá se jak s dobrovolnou prací tak s dobrovolnými dary. Členství či spolupráce s organizací jsou také dobrovolné, tím se liší například od profesních komor s povinným členstvím.

Definice vyvolává i několik otázek, existuje totiž několik subjektů, které stojí na hranici této definice a nepatří mezi tradiční právní formy. Jejich strukturálně-operacionální definice se stala východiskem i pro teoretiky v ČR i když rovněž vyvolává řadu otázek. Jediná všeobecně uznávaná typologie nestátních neziskových organizací neexistuje, organizace lze rozlišovat podle mnoha kritérií. Právní formy jsou závislé na právní úpravě toho kterého státu, z hlediska typu činností existuje řada organizací, které plní více rozličných činností. Též rozlišení vzájemně a veřejně prospěšného není zcela jednoznačně dané. Přesto je rozlišení v praxi používáno a poukazuje na rozmanitost organizací. I tato roztříštěnost a nejednoznačnost je příčinou jisté nečitelnosti ze strany veřejné správy, která stále vede k jistému přehlížení a problémům ve vzájemné spolupráci.

Z hlediska právní formy:

- Občanská sdružení
- Nadace a nadační fondy
- Obecně prospěšné společnosti
- Evidované právnické osoby církví a náboženských společností

Z hlediska členství:

- Členské organizace. Mají institut členství a členskou základnu. Mezi ně patří především občanská sdružení.
- Nečlenské organizace. Ty nemají členy jen pracovníky či členy orgánů. Příkladem mohou být nadace, nadační fondy či obecně prospěšné společnosti.

Z hlediska typu činnosti:

- Servisní organizace. Jejich hlavní činností je poskytování služeb různého druhu.
- Zájmové organizace. Je sporné, zda jsou samostatnou kategorií nebo spíše podkategorií servisních neziskových organizací, protože i ony vlastně poskytují služby. V jejich případě klienti či členové mohou prostřednictvím organizace realizovat vlastní zájmy. Jednat se může například o zájmové kroužky či sportovní oddíly.
- Advokační organizace. Hlavní funkcí těchto organizací je obhajoba zájmů a tím ovlivňování veřejného mínění. Do této kategorie se mohou počítat například organizace zaměřené na ochranu životního prostředí či různých sociálních skupin.

Z komplexních klasifikací podle činností zmiňme ICNPO<sup>3</sup>. Ta rozlišuje u organizací občanského sektoru tyto kategorie činností:

1. Kultura, sport a volný čas
2. Vzdělávání a výzkum
3. Zdraví
4. Sociální služby
5. Ochrana životního prostředí
6. Komunitní rozvoj a bydlení
7. Ochrana práv, obhajoba zájmů, politika
8. Filantropie a dobrovolnictví

---

<sup>3</sup> International Classification of Nonprofit Organizations (Mezinárodní klasifikace neziskových organizací)

9. Mezinárodní aktivity
10. Náboženství a církve
11. Hospodářská a profesní sdružení, odbory
12. Činnosti jinde neuvedené

Z hlediska prospěšnosti:

- Vzájemně prospěšné organizace. Organizace, které přinášejí především soukromý prospěch pro své členy. Organizace umožňuje vzájemnou podporu občanům spjatých společným zájmem.
- Veřejně prospěšné organizace. Organizace, které poskytují služby prospěšné širší části veřejnosti.

Ač existuje a nadále přibývá mnoho definic občanského sektoru a neziskových organizací (viz diskuse v rámci Centra pro výzkum neziskového sektoru<sup>4</sup>), chápání toho, co je jejich obsahem, se příliš nemění. Cílem občanského sektoru není finanční zisk, ale dosahování sociálních cílů. Obecně každá organizace má své poslání a cíle, přičemž nejzákladnější funkce můžeme rozdělit na ekonomické a sociální. Mezi sociální patří poskytování služeb, které stát ani trh nedokáže v náležitě kvalitě uspokojit, obhajoba soukromých i veřejných zájmů ve společnosti a stmelování komunity na podkladu místním či zájmovém. Dále plní občanský sektor funkci prostředníka mezi státem a jeho občany. Právě jeho prostřednictvím se mohou jednotlivci angažovat ve věcech veřejných. Občanský sektor sice plní roli tlumočnicka zájmů občanů, neusiluje se však pouze o obhajování většinových zájmů. Důležitou úlohu má i tam, kde je většina společnosti apatická nebo příliš rozdělená. Typickým příkladem je ochrana přírody či ochrana práv znevýhodněných skupin a menšin. Tím je velmi důležitá pro budování vhodného prostředí pro demokratickou společnost a pluralismus. Mnohdy jsou to právě organizace občanského sektoru, které upozorňují na nové směry, které vedou k důležitým změnám ve společnosti, od politiky státu po legislativní změny či kulturu trhu. Mnohé se také stávají přetrvávajícím uchovatelem tradičních hodnot jako je solidarita, občanská odpovědnost a angažovanost. Občanský sektor je, jak jsem již zmínil, důležitým i pro uspokojení poptávky, kterou stát a trh nedokáže efektivně pokrýt a je tedy i důležitou součástí ekonomiky. Vedle poskytování služeb a statků vytváří i nabídku pracovních míst, nabízí možnosti získat kvalifikaci či vytváří příležitosti k dobrovolnické práci.

---

4 CVNS. Definice neziskového sektoru. Sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS [online]. 2005. Dostupné z: <[http://www.e-cvns.cz/soubory/Definice\\_neziskoveho\\_sektoru.pdf](http://www.e-cvns.cz/soubory/Definice_neziskoveho_sektoru.pdf)>

## ***2.2 Proč by měl stát podporovat občanský sektor?***

Zavedení veřejné prospěšnosti má mimo jiné zlepšit rozvoj občanského sektoru a zvýšit legitimitu a transparentnost státních dotací a pomoci daným organizacím ve fungování. Tato kapitola se zabývá především otázkou, zda je vůbec potřeba občanský sektor státem podporovat a jeho roli mezi veřejným a soukromým sektorem. Někomu může připadat tato kapitola zbytečná, podle mě však je tato otázka zcela legitimní a vytváří logický most mezi občanským sektorem a rozhodnutím ho podporovat a upravovat podmínky jeho rozvoje.

Jak zastávce *laissez faire* tak zastávce socialismu si mohou klást stejnou otázku: „Proč by měl stát podporovat občanský sektor?“ Odpověď do jisté míry závisí na tom, jak chápeme roli státu a neziskových organizací, co je pro nás ideálem, ke kterému bychom měli směřovat. Extrémně liberální pohled na věc je, že by neziskové organizace neměly být podporovány o nic více než soukromé firmy. Trh by nejlépe rozhodl o jejich důležitosti a postaral se o jejich přežití. Druhým extrémem je model socialistického státu, kde stát přesně odpovídá na potřeby svých občanů. Dnes už si však málokterý ekonom myslí, že trh vyřeší vše nebo že stát je tím nejefektivnějším hospodářem. Oblast mimo trh a stát byla však až do posledních let často z hlediska poskytování veřejných statků a služeb i jako součást ekonomiky spíše opomíjena. Existence samotného občanského sektoru je tak v teoriích přiblížených Anheierem a Salmonem vysvětlována především přirozeným selháváním a nedokonalostmi státu a trhu.

Mezi nejčastější příčiny tržních selhání z ekonomického hlediska jednoznačně patří nedokonalá konkurence až vznik monopolu. Existují však některé statky a služby, kde je efektivnější zvolit jednoho dodavatele, i statky a služby, o které by firmy neměly zájem. Důležitým faktorem pro existenci veřejného sektoru je existence veřejných statků. Veřejné statky jsou kolektivní statky, které se vyznačují nerivalitností (spotřeba jednou osobou nesnižuje spotřebu osoby druhé) a nevyloučitelností (není možno jednoduše někoho ze spotřeby vyloučit). Mnohé z nich nemohou být pro obyvatelstvo zajišťovány soukromým sektorem v požadované kvantitě a kvalitě. Není dostatečná poptávka či nabídka, zisk je pro firmy zanedbatelný atd. Firmy na trhu také nemohou myslet příliš dopředu, musí vždy reagovat na konkurenci. Nejsou proto ochotny slevovat ze spotřeby svých zdrojů nebo plánovat rozvoj lidského potenciálu svých zaměstnanců, i když se to v dlouhodobém horizontu vyplatí. Jejich devizou není stabilita, ale dynamika. Z toho důvodu nemohou působit jako prvek stability a zabezpečení jistoty. Tato skutečnost vede k cyklickému vývoji ekonomiky, tedy k fázím ekonomických krizí a bublin. Často za to může i nedostatek informací, podle nichž by se mohli spotřebitelé a výrobci rozhodovat o rozmístění svých



zdrojů a dosahovat jejich efektivní alokace. Stát má někdy lepší možnosti a prostředky potřebné informace zajistit. Trochu jiným, těžko řešitelným problémem trhu je vznik negativních externalit v průběhu výroby. Nejtypičtějším příkladem je zhoršení životního prostředí. Samotný trh je sám od sebe nedokáže včasné řešit, ať už je to orientací firem na zisk nebo jejich již zmíněnou neustálou konkurencí. Tržní selhání stát obvykle napravuje státními zásahy. Mezi netržní aktivity patří redistribuce, snaha o stabilizaci ekonomiky prostřednictvím vlastní poptávky a regulace zbožího i pracovního trhu prostřednictvím zákonů. Cílem státu není pouze stát se účastníkem trhu, ale především vytvářet vhodné prostředí pro ekonomiku. Rovněž nesmíme opomenout tradiční otázku sociální spravedlnosti. Dnes už každý moderní demokratický stát uznává svou zodpovědnost nejen za dodržování politických a občanských práv ale i práv sociálních. Do jisté míry se snaží zmírnit nerovnost a zajistit co nejvyšší rovnost příležitostí.

Ovšem i veřejný sektor má svá selhání. Specifickým příkladem jsou centrálně řízené ekonomiky tzv. východního bloku. Po úvodním poválečném rozvoji na bázi centrálně řízené industrializace, která však pomohla spíše zemědělsky orientovaným státům než takovým, jakým bylo Československo, se začala ekonomika východního bloku příchodem nových technologií a postupů ekonomicky propadat. Politická rozhodnutí nemohla nahradit trh, záhy nastával přebytek nabídky zboží a služeb, kterých nebylo vůbec potřeba a naopak se nedostávalo zboží a služeb, po kterých byla poptávka. Znárodnění a faktický zánik soukromého podnikání vedl k postupnému celkovému zaostávání a ztrátě konkurenceschopnosti vůči západním podnikům. Díky chudému oficiálnímu trhu rostla černá ekonomika a korupce. V Československu se dodnes vzpomíná na veksláky, kteří umožňovali, samozřejmě se značným ziskem, nákup nedostatkového zboží, na které jinak neměla většina občanů nárok. Automechanici, instalatéri a další nedostatkové profese plnili své pracovní povinnosti jen velmi laxně; kvalitní služby často poskytovali pouze za tučnou úplatu jako tzv. „melouch“, následkem byl v socialistických zemích velký rozmach domácího kutilství. Mnohé státní podniky i přes různá kontrolní opatření zůstávala velmi málo efektivní. Pro podnik byl na prvním místě politický profil pracovníka, jeho kvalifikace či schopnosti až na místě druhém. K nízké efektivitě přispívalo i uzákoněné právo na práci, jež byla zároveň i povinností a malá motivace zaměstnanců. Stát nedokázal v průběhu rychlého vývoje ve 20. století dostatečně reformovat ekonomiku, příčinou nespokojenosti lidí v totalitní společnosti tak byla nejen nesvoboda ale i upadající hospodářství. Na druhou stranu dnes mnozí vzpomínají na to, že netržní prostředí znamenalo i stabilitu a jistoty v zaměstnání či bydlení. K zásahům státu do ekonomiky však nedocházelo pouze v socialistických zemích. I

západní svět, ač neochotně, zavedl mnohá opatření, která měla vést ke stabilizaci vývoje ekonomiky, snížení sociální nerovnosti, snížení nezaměstnanosti či později k ochraně životního prostředí, to vše však v rámci existence tržní ekonomiky. Mezi nejúspěšnější patří model sociálního státu, který se v různých podobách rozšířil v západním poválečném světě. I tady se však v 70. a 80. letech začalo mluvit o krizi sociálního státu a potřebou jeho reformy. Poptávka po sociálních jistotách i díky demografickým a ekonomickým změnám roste, zatímco příjmy státu nikoliv. Reálně hrozí, že mandatorní výdaje budou vyšší než příjmy státu. Proto se hledají cesty jak národním rozpočtům ulehčit a předat část státní zodpovědnosti jinam. Je mnoho důvodů, proč vláda v rozhodování selhává. Jedním z nich je samotný mechanismus politického rozhodování. Především v nevětšinových volebních systémech jsou rozhodnutí pomalá a často jsou některá řešení spjatá spíše s politickým dohadováním než se samotným problémem. Současná ekonomika je natolik složitá, že řada rozhodnutí má těžko předvídatelné důsledky, které pak už vláda může těžko ovlivnit. Soukromý sektor může zareagovat jinak, než stát zamýšlel, stejně tak může byrokracie v praxi fungovat odlišně od představy vlády. Je třeba připomenout, že stát se vždy bude orientovat na potřeby průměrného občana, respektive svého průměrného voliče, ovšem mnoho lidí se tak či onak odchyluje. I proto mnohé statky a služby může efektivně uspokojit pouze občanský sektor.

Na předpokladu, že všechny tři sektory poskytují některé statky a služby efektivněji než druhé dva jsou založené i ekonomické teorie vzniku organizací občanského sektoru. Jedná se především o ty organizace občanského sektoru, které poskytují sociální služby. Tyto teorie se tedy snaží vysvětlit servisní organizace, nikoliv však zájmové a advokační. Zároveň je nelze brát jako zcela výlučné možnosti, naopak se navzájem doplňují a upozorňují na jednotlivé aspekty.

- Teorie heterogenity poptávky předpokládá, že organizace občanského sektoru poskytují takové veřejné statky, které nedokáže poskytnout trh ani stát. Stát poskytuje statky především tzv. mediánovému voliči, poptávka menšin tak není státem uspokojena. Tato teorie je spíše základem pro ostatní teorie.
- Teorie přídavného faktoru předpokládá, že organizace nevznikají pouze na základě neuspokojené poptávky, ale že vznikají i z iniciativy jedinců, kteří se usilují o změny ve společnosti.
- Teorie důvěry předpokládá, že u některých služeb a statků spotřebitel nedokáže dostatečně posoudit kvalitu. Rozhodující se tak pro něj stává důvěra v organizaci jako takovou.

- Teorie sociálního státu předpokládá, že moderní společnost vyžaduje od státu rozšiřování sociálních služeb. Stát se o to snaží, ale se zpožděním a s obtížemi. Organizace občanského sektoru tak v této teorii hrají roli přechodného poskytovatele těchto služeb. Se zdokonalováním sociálního státu tak bude organizací občanského sektoru ubývat.
- Teorie vzájemné závislosti vidí stát a občanský sektor jako partnery. Na rozdíl od jiných teorií pro ni občanský sektor není důsledkem státního selhání a na vztah mezi státem a občanským sektorem nepohlíží jako na vztah konkurenční. Teprve partnerstvím stát i občanský sektor navzájem vyrovnávají své nedostatky. Tato teorie je východiskem pro požadavek, aby stát občanský sektor aktivně podporoval.

Ve vládních materiálech<sup>5</sup> jsou uvedeny tři základní funkce, které má stát za úkol plnit:

- a. Vytváření právního prostoru pro činnost a rozvoj občanského sektoru
- b. Finanční zdroj (prostřednictvím dotační politiky státu a Nadačního investičního fondu)
- c. Komunikace s neziskovým sektorem a monitorování jeho stavu a potřeb (prostřednictvím Rady vlády pro nestátní neziskové organizace)

### **2.3 *Financování občanského sektoru***

V minulých kapitolách jsem se pokusil ukázat nejčastější definice občanského sektoru a jeho nezastupitelnou roli v poskytování statků služeb. Stát by měl proto rozvoj občanského sektoru podporovat a veřejná prospěšnost je jedním z možných nástrojů, které by mu v tom měly pomoci. Podle závěrečné zprávy o dopadu regulace je v současnosti hlavním nedostatkem nedostatečná transparentnost organizace a jejich financování státem<sup>6</sup>. Tato kapitola se pokusí stručně popsat současnou podobu podpory občanského sektoru v České republice a státem vytvořených orgánům se na tom podílejících.

Pro organizace občanského sektoru, v postkomunistických zemích obzvláště, je důležitým podporovatelem stát. Ideálem by mělo být vícezdrojové financování, kdy organizace pro podporu svých činností získávají peníze nejen z veřejných, ale i

5 Ministerstvo vnitra. Dosavadní stav v oblasti zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice: se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu, dalších forem logistické podpory terorismu a jiných forem hospodářské trestné činnosti [online], 2005. Dostupné z: <[http://aa.ecn.cz/img\\_upload/65636e2e7a2e6e617a6f72792e612e6b/NNO\\_materialMV\\_bojprotizneuživaniNNO.rtf](http://aa.ecn.cz/img_upload/65636e2e7a2e6e617a6f72792e612e6b/NNO_materialMV_bojprotizneuživaniNNO.rtf)>

6 RVNNO. Věcný záměr zákona o statusu veřejné prospěšnosti včetně závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace [online], 2010. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rno/dokumenty/vecny\\_zamer\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rno/dokumenty/vecny_zamer_pro_web.pdf)>

ze soukromých zdrojů i vlastních příjmů. I v České republice dochází v době ekonomické krize k plošnému škrtání veřejných výdajů a tak se chtě nechtě i tradiční neziskové organizace budou muset naučit trendům v podobě vlastních příjmů, spolupráce se soukromým sektorem, nadnárodními evropskými fondy a zahraničními organizacemi.

Stát může organizace podporovat jednak přímo a jednak nepřímo.

- Do nepřímé podpory patří osvobození od daně z příjmu a možný odpočet daru ze základu daně. Nepřímá podpora se nedá jednoduše kvantifikovat. Fyzické osoby si mohou ze základu daně odečíst až 10% a minimální dar musí být 1000 Kč. Pro právnické osoby platí odpočet až 5% a minimální dar 2000 Kč. Nepřímá podpora je automatická podle registrované právní formy, nerozlišuje programy či činnosti na vzájemně či veřejně prospěšné.
- Přímá podpora znamená, že organizace získávají přímou finanční podporu z veřejných zdrojů. Ty se mohou rozdělit na:
  1. V rámci dotační politiky
  2. Mimo dotační politiku (veřejné zakázky, služby, ze zákona)
  3. Mimorozpočtové zdroje, výnosy z privatizace (NIF)
  4. Finanční prostředky ze státních fondů

Obecně platí, že stát poskytuje dotace na realizaci projektů organizací občanské společnosti k naplňování cílů státní politiky a zaměřuje se především na činnosti, které stát sám neprovádí. Na dotace není právní nárok, organizace je nemůže vyžadovat ani soudně vymáhat. Vždy se poskytují účelově, nelze je organizaci věnovat s tím, aby s nimi naložila, jak uzná za vhodné. Výše dotace musí být do 70% celkových nákladů. Tedy minimálně pro 30% nákladů si musí organizace najít prostředky sama. Organizace se mohou se svým určitým projektem ucházet o dotaci u konkrétního ministerstva a stávají se tak součástí výběrového řízení. Dotace se poskytují občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem, církevním právnickým osobám a dalším právnickým osobám založeným nebo zřízeným k poskytování zdravotních, vzdělávacích a sociálních služeb.

Zvláštní roli hraje Rada vlády pro neziskové organizace (RVNNO). RVNNO vznikla v roce 1992 pod tehdejším jménem Rada pro nadace jako poradní orgán pro otázky týkající se

neziskového sektoru. Rada pro nadace byla usnesením vlády v roce 1998 transformována na Radu vlády pro neziskové organizace. Pod tím jménem dodnes působí jako poradní, iniciativní a koordinační orgán vlády ČR. V rámci Rady pracují tři stálé výbory, které připravují podklady pro návrhy v oblastech, ve kterých působí. Je to výbor pro EU, výbor pro legislativu a výbor pro regiony. V současnosti je jediným národním orgánem, který vytváří podmínky pro fungování všech organizací občanského sektoru. Má ambice se stát informačním místem k obecným otázkám neziskového sektoru pro potřeby vlády a státní administrativy. Úkolem Rady by tak mělo být i vytvoření prostoru, kde se budou kontinuálně setkávat zástupci státní administrativy a neziskového sektoru.

RVNNO navrhuje zásady<sup>7</sup> dotační politiky, kterými by se měly ústřední orgány státní správy řídit. Účelem zásad je především standardizovat postupy a tím je i učinit pro veřejnost a organizace transparentními. Důležitou součástí zásad je harmonogram dotačního řízení, v němž by se měly specifikovat termíny; kdy mohou organizace požádat o dotaci, kdy resort zveřejní seznam schválených programů a projektů a kdy a jak bude uvolněna samotná dotace. Jednotlivé resorty také předkládají RVNNO oblasti činností, které chtějí v následujícím roce podporovat. Z jejich souhrnu poté RVNNO vytvoří hlavní oblasti státní dotační politiky. Hlavními oblastmi pro rok 2013<sup>8</sup> jsou:

- 1) Tělesná výchova a sport
- 2) Kultura
- 3) Životní prostředí a udržitelný rozvoj
- 4) Sociální služby
- 5) Zahraniční aktivity
- 6) Národnostní menšiny a etnické skupiny
- 7) Romská menšina
- 8) Péče o zdraví a zdravotní prevence
- 9) Rizikové chování
- 10) Protidrogová politika
- 11) Ochrana spotřebitele a nájemních vztahů
- 12) Vzdělávání a lidské zdroje
- 13) Děti a mládež

---

7 „Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nevládním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy“

8 Vláda České republiky. Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2013. Příloha k usnesení vlády ze dne 13. června 2012 č. 410. [online]. 2012. Dostupné z:

<[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/\\$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf)>

14) Rodinná politika

15) Ostatní (nezařazené)

Jak je zřejmé, výčet je to poměrně široký a podle kritiků je spíše pouhým seznamem, priority z něj nejsou patrné. RVNNO také každý rok vydává rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů. Do státní dotační politiky nepatří dotace, které udělují kraje a obce; ty si stanovují podmínky samy. Mezi ostatní veřejné zdroje lze zařadit Fondy Evropské unie (finanční prostředky z evropských strukturálních fondů<sup>9</sup> se rozdělují podle operačních programů dohodnutých státem, každý program má svoje vlastní dotační podmínky), Státní fondy České republiky (každý státní fond má určitý účel, podle kterého se finance rozdělují – např.: státní fond pro rozvoj kultury ČR, státní fond pro rozvoj české kinematografie, státní fond životního prostředí,...), Grantovou agenturu České republiky (existuje pro financování vědeckého výzkumu, granty rozděljuje na základě soutěže projektů které si volí sami navrhovatelé).

Zajímavým případem je Nadační investiční fond (NIF). Ten byl pro podporu určených nadací založen již v roce 1991. Právě pro něj zpočátku vláda vyhradila prostředky, mimo jiné i procento z akcií z 2. vlny kupónové privatizace. V roce 1997 byl vypracován návrh na rozdělení prostředků z NIF a schválen zákon č. 227/1997 Sb. o nadacích a nadačních fondech. NIF funguje tak, že z výnosů poskytuje daným neziskovým organizacím na základě svých určených pravidel granty. Samotným nakládáním, uzavíráním smluv a kontrolou byl pověřen Fond národního majetku ČR, později po jeho zániku v roce 2005 bylo administrací NIF pověřeno Ministerstvo financí.

---

<sup>9</sup> především z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu

### **3. Zavedení statusu veřejné prospěšnosti do legislativy**

#### **3.1 Vývoj právního zakotvení OS po roce**

Po roce 1989 začala být obnovována nestátní spolková i nadační činnost. Velmi důležitá je pro ni nová ústava z roku 1992 včetně Listiny základních práv a svobod. Navíc došlo k mnohým dalším úpravám obecných předpisů v občanském či hospodářském zákoníku nebo daňových zákonů.

Pro rozvoj občanského sektoru byly obzvláště důležité zákony upravující konkrétní neziskové subjekty. Zákon č.83/1990 Sb. o sdružování občanů přinesl možnost uskutečnění práva občanů na sdružování. Na jeho základě začala vznikat občanská sdružení, která buď navazovala na předtotalitní tradici nebo reagovala na nové potřeby. Zákon se netýká sdružování občanů v politických stranách a hnutích, sdružování za účelem výdělečné činnosti a výkonu povolání, či sdružování v církvích a náboženských společnostech. Zákon umožňuje odmítnout registraci subjektu, pokud by cílem jeho aktivit bylo omezování práv občanů (národnost, rasa, pohlaví, apod.). Zaměření zakládaných sdružení jsou různá, jejich úkolem bývá především uspokojování zájmů svých členů a okolí. Původně se předpokládalo, že primárním účelem občanských sdružení bude zájmová a vzájemně prospěšná činnost. Díky jednoduchosti vzniku, malým nárokům na vnitřní organizaci a žádným omezením v podnikání se však občanská sdružení stala oblíbenou formou i pro veřejně prospěšnou činnost, a to dokonce i po vzniku nových právních forem, které měly upravovat právě tuto oblast. Občanská sdružení se tak stala zdaleka nejpočetnější formou organizace neziskového sektoru. Jejich charakteristickým znakem je členská základna.

V roce 1995, už v samostatné České republice, byl schválen zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech. Zákon definuje obecně prospěšnou společnost (dále jako OPS) jako právnickou osobu, která poskytuje obecně prospěšnou službu veřejnosti. Tuto službu poskytuje za předem stanovených podmínek, které jsou stejné pro všechny její uživatele. Organizace vzniká rozhodnutím o zápisu do rejstříku obecně prospěšných společností u příslušného krajského soudu. Zakládací listina obsahuje identifikační data zakladatelů a organizace. Musí také obsahovat identifikační údaje členů správní a dozorčí rady, způsob jednání těchto orgánů a také majetkové vklady zakladatelů. Ředitel je statutárním orgánem společnosti, jmenuje ho a odvolává správní rada. Dozorčí rada kontroluje práci organizace, zda je prováděna v souladu se zákony a zakládací smlouvou. Práce OPS je

zaměřena především na oblast sociální, působí ale také ve školství, kultuře či zdravotnictví. OPS mají také ze zákona povinnost veřejně zpřístupnit výroční zprávu o svém hospodaření a činnostech.

Zakládání nadací bylo po revoluci umožněno již novelou hospodářského zákoníku. V roce 1997 byl schválen Zákon o nadacích a nadačních (č. 227/1997 Sb.). Nadace a nadační fondy jsou účelová sdružení majetku, zřízená pro dosahování obecně prospěšných cílů. Rozsah těchto cílů vymezuje zákon, patří sem zejména ochrana přírodního prostředí, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, tradic, kulturních památek nebo rozvoj duchovních hodnot, vzdělávání, sportu a vědy. Rozdíl mezi těmito dvěma subjekty spočívá především v tom, že nadace mají registrováno nadační jmění. To je nezczitelné a musí dosahovat nejméně 500 000 Kč. Nadace hospodaří pouze s jeho výnosy, které stát nedaní a dalším svým majetkem, zatímco nadační fond může operovat s celým svým majetkem.

Čtvrtým a posledním typem nestátních neziskových organizací jsou evidované právnické osoby církví a náboženských společností. Ty upravuje především zákon č.3/2002 Sb. o církvích a náboženských společnostech, který nahradil předchozí zákon č. 308/1991 Sb. o svobodě víry a postavení církví a náboženských společností. Zákon definuje církve nebo náboženskou společnost (dále jako CNS) jako dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, vnitřními předpisy, orgány a náboženskými obřady. Evidované právnické osoby CNS jsou orgány založené za účelem vyznávání náboženské víry, nebo účelové zařízení pro poskytování charitativních služeb. Rejstřík evidovaných právnických osob CNS vede Ministerstvo kultury.

Jak jsem již uvedl, zdaleka nejčastější právní formou neziskové organizace jsou občanská sdružení. Ta mají největší volnost v zakládání, zániku i vlastním fungování, zároveň jsou však nejméně transparentní. Prvotním záměrem byla pouhá možnost realizace sdružování na základě práva pro sdružování. V průběhu let se však stala nejčastějším poskytovatelem veřejně prospěšných služeb a činností a nejčastějším příjemcem podpory z veřejných rozpočtů. Ostatní uvedené právní formy jsou výrazně méně časté, nejvíce je evidovaných právnických osob církví a náboženských osob, následují obecně prospěšné organizace. Nejméně je nadací a nadačních fondů. Podle portálu Neziskovky.cz vycházejících z údajů Českého statistického úřadu bylo červnu 2012 v ČR 77 801 občanských sdružení, 458 nadací, 1 278 nadačních fondů, 2 183 OPS a 4 348 EPO<sup>10</sup>.

---

10 Neziskovky.cz. Statistika počtu NNO v letech 1990 - 2012 podle údajů ČSÚ. [online], 2012. Dostupné z: <[http://www.neziskovky.cz/data/stat\\_NNO\\_tabulka\\_1990\\_2012txt12780.pdf](http://www.neziskovky.cz/data/stat_NNO_tabulka_1990_2012txt12780.pdf)>



V českých daňových zákonech jsou pro organizace, které nebyly založeny za účelem podnikání, zakotvena různá zvýhodnění. Jsou osvobozeny od daně z příjmů, pokud jde o jejich statutární činnost a nepřesahují náklady z jejího provádění. Zdanění nepodléhají ani dotace a jiné formy finanční podpory z veřejných rozpočtů, příjmy z úroků a vkladů na běžných účtech bank a úplatného užívání státního majetku. Rovněž jsou od daně osvobozeny i členské příspěvky. Tato zvýhodnění jsou na základě právní formy – může se jednat o „zájmová sdružení právnických osob nezaložených na podnikání, občanská sdružení včetně odborových organizací, politické strany a politická hnutí, registrované církve a náboženské společnosti, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, veřejné vysoké školy, obce, organizační složky státu, kraje, příspěvkové organizace, státní fondy a další subjekty, o nichž tak stanoví zvláštní zákon“<sup>11</sup>. Naopak tato zvýhodnění neplatí pro obchodní společnosti a družstva, ani pro ty, které nebyly založené za účelem podnikání. V rámci otázky veřejné prospěšnosti je však zajímavé i to, že v současném českém právu existují i zvýhodnění na základě činností, a to konkrétně v zákoně o dani dědické, darovací a daní z převodu nemovitostí<sup>12</sup>. Od dědické a darovací daně jsou osvobozena nabytí majetku určeného na financování „zařízení a humanitárních akcí v oblasti kultury, školství, vědy a vzdělání, zdravotnictví, sociální péče, ekologie, tělovýchovy, sportu, výchovy a ochrany dětí a mládeže a požární ochrany, pokud je majetek nabyt právnickými osobami, které byly zřízeny k zabezpečování těchto činností a které mají sídlo na území České republiky“<sup>13</sup>.

Po roce 2002 v důsledku reformy státní správy zřizující kraje a vstupu do Evropské Unie se pro nestátní neziskové organizace objevují nové možnosti navazování spolupráce a čerpání dotací z evropských fondů. Vedle zmíněných typů nestátních neziskových organizací je třeba ještě připomenout existenci dalších organizací, které sice provádějí obecně prospěšné služby a naplňují i některé znaky neziskového sektoru, ale jsou propojené se státem či obcí. Jedná se o organizační složky státu a příspěvkové organizace. Z určitého úhlu pohledu sem lze přiřadit i politické strany a politická hnutí, která stojí na pomezí soukromého a veřejného práva. Jejich existenci upravuje zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Rozhodujícími právními formami nestátních neziskových organizací v ČR jsou z hlediska strukturálně-operacionální definice Anheiera a Salmona občanská sdružení a jejich organizační složky, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, církve a

11 Cholenský, Robert. Když se řekne veřejná prospěšnost právnické osoby [online], 2005. Dostupné z: <[http://www.viaiuris.cz/files/via\\_iuris\\_2-2005\\_pf\\_31-5-2005.pdf](http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_2-2005_pf_31-5-2005.pdf)>

12 zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí

13 Cholenský, Robert. Když se řekne veřejná prospěšnost právnické osoby [online], 2005. Dostupné z: <[http://www.viaiuris.cz/files/via\\_iuris\\_2-2005\\_pf\\_31-5-2005.pdf](http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_2-2005_pf_31-5-2005.pdf)>

náboženské společnosti – zejména jejich účelová zařízení. Jak jsou však neziskové organizace definovány v zákoně? Pojem občanský sektor ani nezisková organizace není v českém právním řádě definován. Organizace občanského sektoru patří mezi soukromoprávní subjekty, hlavní úpravou je tedy pro ně občanský zákoník. Občanský zákoník rozděluje právnické osoby na čtyři základní kategorie:

1. sdružení fyzických nebo právnických osob
2. účelová sdružení majetku
3. jednotky územní samosprávy
4. jiné subjekty, u kterých to stanoví zákon

Do první skupiny lze zařadit občanská sdružení včetně odborů, obecně prospěšné společnosti, církve a náboženské společnosti, družstva, společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti založené za jiným účelem než pro zisk, ale i politické strany a hnutí, zájmová sdružení právnických osob a profesní komory. Mezi účelová sdružení majetku patří nadace a nadační fondy. Jediným zákonem, který neziskové organizace rozlišuje je zákon o daních z příjmu<sup>14</sup>. Mezi poplatníky, kteří nejsou založeni za účelem podnikání, podle něj patří zájmová sdružení právnických osob, pokud mají tato sdružení právní subjektivitu a nejsou zřízena za účelem výdělečné činnosti, občanská sdružení včetně odborových organizací, politické strany a politická hnutí, registrované církve a náboženské společnosti, nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, veřejné vysoké školy, obce, organizační složky státu, vyšší územní samosprávné celky, příspěvkové organizace, státní fondy. V tomto výčtu nejsou obsaženy například obchodní společnosti a družstva, které nebyly založeny za účelem zisku. Jiný systém rozlišování nestátních neziskových organizací má Český statistický úřad. Ten je vede pod sektorem „neziskové instituce sloužící domácnostem“<sup>15</sup> (<http://www.czso.cz>). Zahrnuje sem občanská sdružení (spolky, společnosti, svazy, kluby, hnutí, odborové organizace aj.) a jejich organizační jednotky, politické strany, politická hnutí, církevní organizace, nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, školská zařízení, školské právnické osoby, veřejné školy (kromě veřejných vysokých škol), profesní komory, zdravotnická zařízení, zájmová sdružení právnických osob a honební společenstva<sup>16</sup>.

14 zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších úprav

15 <http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/p/9504-11>

16 [http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/65003B7EC3/\\$File/950411m\\_cz.doc](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/65003B7EC3/$File/950411m_cz.doc)

V roce 2012 byl přijat základní kodex soukromého práva, Nový občanský zákoník (Zákon č. 89/2012 Sb.). Účinnosti nabyde 1. ledna 2014. Nový občanský zákoník přináší pro občanský sektor mnoho změn. Zákoník rozlišuje dva možné typy právnických osob:

- Korporace – sdružení lidí, patří mezi ně spolky
- Fundace – sdružení majetku, patří mezi ně nadace a nadační fondy, nově i ústavy

Nový občanský zákoník zvyšuje odpovědnost členů orgánů organizací. Člen orgánu při porušení svých povinností při výkonu funkce může nést i majetkovou odpovědnost za škody tím způsobené. Změny se týkají i právních forem neziskových organizací.

Současná občanská sdružení se stávají spolkem nebo se mohou transformovat. Hlavní charakteristikou pro spolky zůstává členská základna. Své stanovy si budou muset přizpůsobit novému občanskému zákoníku, většina ustanovení však zůstává dispozitivní, tzn. že podoba stanov není striktně dána a je ponechána určitá volnost v uspořádání podle vlastních potřeb a dohody. Spolky budou moci založit pobočný spolek, který bude fungovat jako jeho organizační jednotka bez právní subjektivity. Mohou se transformovat do ústavů a sociálních družstev.

Obecně prospěšné organizace se budou i nadále řídit zákonem o obecně prospěšných společnostech, ale další již nebudou moci být zakládána. Primárně se mohou transformovat do ústavů, ale i nadací a nadačních fondů. Ústavy budou mít podobnou funkci jako mají obecně prospěšné společnosti v současné právní úpravě. Jejich hlavní náplní bude společensky nebo hospodářsky prospěšná činnost.

Náplní činnosti sociálních družstev by měla být pracovní a sociální integrace znevýhodněných osob do společnosti. Družstvo by mělo uspokojovat především místní potřeby a využívat místní zdroje. Za jeho členy budou pokládáni jeho zaměstnanci, dobrovolníci a klienti.

V souvislosti s novou kodifikací občanského zákoníku se otevřelo téma veřejné prospěšnosti. Měla být definována veřejná prospěšnost či právnická osoba konající veřejnou prospěšnost. Podobný zákon je ve většině evropských zemích, včetně postkomunistických zemí střední Evropy, jako je například Slovensko, Maďarsko či Polsko. První vlna diskusí probíhala už v letech 2004-2005 a zčásti přetrvává dodnes, neboť mnohé názory byly a jsou velmi protichůdné. Účastnili se jí nezávislí i vládní experti, představitelé samotných neziskových organizací, politici i někteří laici z širší veřejnosti. Status veřejné prospěšnosti by měl podle jeho zastánců napomoci klasifikaci neziskových organizací, transparentnosti rozdělování dotací a daňového zvýhodnění. Jeho kritici se však domnívají, že povede pouze

k pokusům o kontrolu neziskového sektoru a k přinucení organizací k čisté účelnosti činností, tedy k příklonu k servisním organizacím. Dosud byl pojem veřejná prospěšnost obsažen pouze v zákoně č. 115/2001 Sb. o podpoře sportu, kde je postavení sportu ve společnosti vymezeno jako veřejně prospěšná činnost. Samotnou definici pojmu zde však nenajdeme.

Po všech připomínkách je nakonec podoba úpravy veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku velice stručná, což osobně vnímám pozitivně, neboť se domnívám, že občanský zákoník by měl být především páteří soukromoprávního prostředí. Veřejná prospěšnost jako nový koncept by měla mít možnost se vyvíjet podle samotné praxe. Z tohoto důvodu bude konkrétní znění požadavků a výhod předmětem jiných právních předpisů. Dle věcného záměru zákona, návrhu zákona Ministerstva spravedlnosti a dalších studií lze předpokládat, jakou podobu bude zavedení statusu veřejné prospěšnosti mít, ovšem ještě může dojít i k výraznějším posunům. Současná podoba veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku je užitečná již tím, že existuje, bude tedy možno z ní vycházet.

Jaký je tedy obsah pěti paragrafů o veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku? První paragraf je definicí veřejně prospěšné právnické osoby. Kromě podmínky veřejně prospěšné činnosti je zde uvedeno, že by ji měli vést bezúhonní lidé, kteří nabyli majetek z poctivých zdrojů. Veřejně prospěšné organizace, které splňují tyto podmínky, mohou při splnění podmínek daných jiným právním předpisem požádat o zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku. Druhý paragraf tak již odkazuje na skutečnost, že konkrétní podmínky pro zápis do rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti bude mimo občanský zákoník. Třetí paragraf říká, že je možný i výmaz z rejstříku, a sice na požádání či rozhodnutím soudu. Výmaz provede ten, kdo má vedení rejstříku na starosti. Tedy i určení orgánu, který by se měl o rejstřík starat, odkazuje na jiný právní předpis. Na druhou stranu fakt, že by o výmazu měl rozhodovat soud, poukazuje na skutečnost, že orgán, který bude rejstřík vést, nebude moci svévolně rozhodovat o tom, kdo z již registrovaných organizací se statutem veřejné prospěšnosti podmínky splňuje a kdo nikoliv. Čtvrtý paragraf pojednává o tom, kdo může podat k soudu návrh; může to být osoba s právní zájmem. Vymazání s rejstříku však může být také bez návrhu; pokud organizace přestane splňovat podmínky a na výzvu soudu nedostatky v přiměřené lhůtě neodstraní. Pátý a poslední paragraf již uvádí pouze skutečnost, že organizace se statutem má právo se označovat v názvu jako veřejně prospěšná. Podobná je i bude úprava právních forem; v názvu je budou moci uvádět pouze organizace s danou právní formou.

### **3.2 Pojem veřejná prospěšnost**

Pojem veřejné prospěšnosti souvisí s rozdělením neziskových organizací podle jejich poslání. Takto lze tyto organizace rozdělit na veřejně prospěšné a vzájemně prospěšné. Vzájemně prospěšné jsou typicky členské organizace. Hlavním cílem těchto organizací je podpora skupin, které mají společný zájem. Oproti tomu veřejně prospěšné organizace by měly poskytovat veřejné a smíšené služby, které mají uspokojit požadavky společnosti. V praxi je odlišení vzájemné a veřejné prospěšnosti velmi obtížné, oba typy činností se často prolínají, a to často i v rámci jedné organizace. Přesto je toto rozlišování v řadě zahraničních vyspělých zemí běžné. Organizace, které splňují podmínky veřejné prospěšnosti, získávají zvláštní status, na jehož základě pak získávají různé výhody, ať už přímé či nepřímé. V českém právu dosud není veřejná prospěšnost nijak definována.

Pojem veřejné prospěšnosti může souviset s pojmem veřejný zájem, který je protikladem soukromého zájmu. Do roku 1989 byl tento pojem součástí několika zákonů jako společenský nebo celospolečenský zájem. Změna společenského zájmu na zájem veřejný po roce 1989 není čistě formální, společenský zájem totiž získal negativní konotace, neboť byl vykládán politicky účelově a byl zneužíván ve prospěch zájmu státní moci. K podobnému zneužívání pojmu však může docházet i dnes. I veřejný zájem není nijak definován, patří mezi tzv. neurčité pojmy a většinou musí být chápán v daném kontextu. S jiným pojmem obecně prospěšná služba jsme se už setkali při definici obecně prospěšných organizací. Zákon o obecně prospěšných organizacích však nijak nedefinuje, co je obecně prospěšná služba. Původním záměrem při přípravě zákona bylo zpracovat alespoň demonstrativní výčet obecně prospěšných služeb, tento záměr se však ukázal být velice obtížný, neboť i pouhý výčet služeb by byl velmi široký. Proto se otázka obecně prospěšnosti činností, které OPS poskytují, nechala v rozhodovací pravomoci rejstříkových soudů.

Při zjišťování názorů veřejnosti na veřejnou prospěšnost začíná problém už u vlastního názvu zvoleného v občanském zákoníku. Vzájemně a veřejně prospěšné se v české legislativě nijak nerozlišuje. Ovšem i jejich snadné teoretické rozlišení je v praxi spíše obtížné. Obecně se dá říci, že lidé, kteří nezištně obětují svůj volný čas ve prospěch někoho jiného, cítí tuto službu jako veřejně prospěšnou. Organizacím by nemusel vadit vznik nějakého rejstříku oficiálních neziskových organizací nebo existence statusu organizací prověřených státním orgánem na základě transparentnosti. Ovšem jakmile je i třeba jen v názvu obsažen odkaz na vlastnost jejich poslání, účelu či služeb, cítí se často ohroženi a vnímají to jako útok na svou legitimitu. Stejně tak i pro veřejnost je pojem veřejné prospěšnosti problematickým

pojmem. Pojem rejstřík charitativních organizací by byl pro českou veřejnost možná srozumitelnější. Veřejná prospěšnost může evokovat i negativní asociace, nakonec hesla jako jsou veřejný zájem nebo veřejné blaho v Evropě hojně užívala většina autoritativních a totalitních režimů minulosti. Stručně řečeno, je pojem veřejný zájem u širší veřejnosti nejednoznačný a v praxi skýtá mnohá úskalí. Na druhou stranu, co jiného může lépe pomoci dát pojmu veřejná prospěšnost obsah, než jeho uvedení do praxe? Právě ukotvení tohoto pojmu v zákoně povede i k jeho většímu pochopení i používání laickou veřejností. Zda získá pozitivní či negativní konotace, pak již bude záležet pouze na praxi jeho zavedení a užití.

Status veřejné prospěšnosti by nemusel být pouhým účinným systémovým nástrojem pro získávání prostředků z veřejných rozpočtů, ale mohl by být i jakousi známkou kvality a prestiže. Jeho získání by mohlo být signálem důvěryhodnosti nejen pro veřejný sektor, ale i sektor soukromý. Ani tato možnost však není mezi neziskovými organizacemi bezvýhradně vítána. Nakonec však zůstává pravdou, že prestiž získaná registrací je pouze taková, jaká je prestiž registračního orgánu. Pokud by se ukázalo, že status veřejné prospěšnosti v praxi není žádnou zárukou kvality, nebude si ho cenit ani veřejnost. I pro soukromé firmy, pro které je dobročinnost součástí PR, bude názor veřejnosti rozhodující.

### ***3.3 Veřejná prospěšnost jako databáze***

V současné době by zavedení statusu veřejné prospěšnosti pomohlo řešit i absenci centrální národní databáze organizací občanských společností – vzniknul by nový rejstřík organizací se statusem veřejné prospěšnosti, který by zahrnoval různé formy právních osob. Možné certifikace by měly potenciál zvýšit důvěryhodnost zapsaných organizací, a to jak pro cílové skupiny a klienty registrovaných organizací, tak pro poskytovatele dotací a darů. Rejstřík veřejně prospěšných organizací by mohl být jedním z těch rejstříků, které rovněž definují standardy kvality neziskových organizací a veřejnosti umožňují získat potřebné informace. Veřejné databáze jsou standardním nástrojem pro transparentnost a důvěryhodnost organizací. V České republice má tuto úlohu hned několik databází, které však z různých důvodů dosud nedokáží naplňovat svou funkci tak jako obdobné databáze v zahraničí. Příčinou není pouze pomalá administrativa či chyby ve státní byrokracii a zákonodárců, ale také obecná nedůvěra ze strany neziskových organizací.

Jednou z existujících podob těchto databází jsou jednotlivé veřejné rejstříky vedené registračním orgánem založené při vzniku právnické osoby. U evidovaných právnických osob církví a náboženských společností je tímto registračním orgánem ministerstvo kultury. U nadací, nadačních fondů a obecně prospěšných společností jsou to rejstříkové soudy. Ministerstvo vnitra, i když vznik občanského sdružení schvaluje, jejich veřejný rejstřík nevede. Rejstříky se pak v praxi nazývají např. nadační rejstřík, rejstřík obecně prospěšných společností nebo rejstřík evidovaných právnických osob. Společné mají to, že jsou veřejné, každý má právo do nich nahlédnout. Nadační rejstřík a rejstřík obecně prospěšných organizací je veřejně přístupný na webové stránce ministerstva spravedlnosti [www.justice.cz](http://www.justice.cz). Zápis do rejstříku jsou podle obchodního zákoníku a podávají se na stanoveném formuláři. Do nadačního rejstříku se pak po schválení rejstříkovým soudem zapisuje název, sídlo, identifikační číslo nadace či nadačního fondu, údaje o zřizovateli, účel nadace, výše vkladu, údaje o členech obligatorních orgánů a výčet majetku. U obecně prospěšných společností se uvádí název, sídlo a identifikační číslo OPS, údaje o zakladateli, druh obecně prospěšných služeb, dobu na kterou se OPS zakládá, údaje o členech obligatorních orgánů, způsob jednání správní rady, hodnota vkladů a způsob zveřejňování výroční zprávy. Rejstříky jsou tak oddělené podle formy právnické osoby a neexistuje veřejný rejstřík občanských sdružení. V právním řádu České republiky také není zaveden pojem sociální ekonomika, sociální družstva a sociální podniky, logicky tedy ani neexistuje jejich databáze oddělená od ostatních obchodních společností.

Kromě rejstříků jsou tu i jiné databáze neziskových organizací. První veřejně přístupnou databází je databáze vedená současně ministerstvem vnitra ENNO (Evidence nestátních neziskových organizací). Ta vznikla v roce 2006 pod záštitou tehdejšího ministerstva informatiky v rámci IS NNO (Informační systém nestátních neziskových organizací). Jedná se o veřejně přístupnou databázi, do níž se existující organizace občanského sektoru zapisují dobrovolně. Mezi registrované právní formy patří občanská sdružení, EPO, nadace, nadační fondy, OPS, organizační jednotky sdružení a zájmová sdružení právnických osob. Organizace v databázi uvádějí základní údaje, zaměření své organizace a její působnost, celkové finanční zdroje, výdaje v jednotlivých letech a údaje o svých programech, projektech, službách a cílových skupinách. Zadané informace jsou kontrolovány a prověřovány, nicméně zodpovědnost za jejich pravdivost mají samy organizace. Dalším vládním nástrojem je od roku 1999 CEDR (Centrální evidence dotací z rozpočtu) Jedná se o informační systém, který má sloužit k podpoře sledování, evidence, vyhodnocení a kontroly dotací poskytovaných ze státního rozpočtu. Skládá se z řady

vzájemně provázaných subsystémů, které jsou provozovány na Ministerstvu financí, v resortech, agenturách a územních finančních orgánech. Pracuje tak, že poskytovatelé evidují dotace a informační systém spravuje a kontroluje ministerstvo financí. Vybraná část informací je na základě zákona o svobodném přístupu k informacím zpřístupněna veřejnosti.

Dosud nebylo jasné, kdo by měl rejstřík organizací se statusem veřejné prospěšnosti spravovat. V závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace vyhotovenou RVNNO se počítalo s dvěma variantami. Podle jedné by rejstřík spravovalo ministerstvo financí a jeho územní finanční orgány. Ministerstvo je také správcem daní. Právě daňová oblast je jednou z nejdůležitějších oblastí, které by nový zákon o veřejné prospěšnosti ovlivňoval. Ministerstvo financí je také ministerstvem, které nespravuje žádnou agendu související s veřejně prospěšnými službami a činnostmi, mohlo by být tedy nestranné. Druhou variantou byla správa ministerstvem spravedlnosti, případně příslušnými soudy. V tomto případě by se daly využít dosavadní zkušenosti s vedením obchodního rejstříku a ministerstvo spravedlnosti by bylo dalším nestranným orgánem. Z důvodové zprávy k zákonu o veřejné prospěšnosti vyplývá, že žádný samostatný rejstřík veřejně prospěšných organizací nevznikne. Status veřejné prospěšnosti bude zapisován do již existujících veřejných rejstříků a zapisujícím budou tak orgány které tyto rejstříky již vedou.

### ***3.4 Veřejná prospěšnost v zahraničí***

I v zahraničí je běžné, že organizace občanské společnosti mohou působit v různých formách za účelem uskutečňování rozličných cílů a činností, ať už jsou vzájemně či veřejně prospěšné. Ve většině zemí je však patrná snaha podporovat především ty organizace, které jsou veřejně prospěšné. V České republice je relativně unikátní systém, kdy se výhody a povinnosti přiznávají na základě právní formy. V prvním případě se posuzuje vlastnost nebo status právnické osoby, zatímco ve druhém její právní forma. Problémem je, že zde není vazba na to, zda sdružení provozuje činnost vzájemně či veřejně prospěšnou. V případě České republiky mají různá občanská sdružení stejné výhody a jsou na ně kladeny stejné požadavky.

Veřejná prospěšnost je v zahraničí zakotvena v různých podobách. Samotné zavedení statusu většinou vychází z odpovědi na otázky: „Kdo si zaslouží státní výhody a za jakých podmínek?“ a „Jak může stát zajistit, aby dotace od soukromých dárců byly použity na veřejně prospěšné cíle?“ Evropské země si jsou v tomto směru mnohdy podobné, ale



leckdy i poměrně odlišné. Nejviditelnější rozdíly jsou mezi tradičními západními státy a zeměmi bývalého východního bloku, toto rozlišení však neplatí absolutně. V západních zemích je veřejná prospěšnost obvykle definována velmi volně a rozhodujícím orgánům jsou dány velké pravomoci. Velice často je na západě veřejná prospěšnost zakotvena v předpisech veřejného fiskálního práva (z východních států lze zmínit Estonsko). Druh právnické osoby není pro určení veřejné prospěšnosti rozhodující. V zemích jako je Polsko, Maďarsko či Litva je status veřejné prospěšnosti zakotven v samostatném zákonu s přísnou definicí a podmínkami. Obdobnou úpravu bude mít i Česká republika. Například země jako Velká Británie či Nizozemsko měly velice liberální úpravy, které se však v posledních letech zpřísnily. Zajímavý je případ Rakouska, kde musí organizace získaný status veřejné prospěšnosti každým rokem znovu obhajovat. Všeobecným evropským trendem je zpřísnování podmínek. Veřejná prospěšnost může být definována stanovením charakteristických rysů (Švýcarsko), demonstrativním výčtem (Německo, Nizozemí, Polsko, Rakousko), nebo i výčtem taxativním (Maďarsko). Demonstrativní výčet je v zahraničních úpravách veřejné prospěšnosti nejčastější. V České republice, jak jsem již zmínil, dosud záleželo více na právní formě právnické osoby než na jejích činnostech. Již při registraci právní formy musela organizace splnit určité podmínky a rovněž již při ní získala některé výhody. Stanovená pravidla pak musela dodržovat, jinak hrozilo zrušení organizace.

Specifickým projektem je The European Foundation, který si klade za cíl vznik nové právní formy Evropská nadace. V Evropě je množství nadací, které by rády působily v rámci Evropské Unie, pokud však mají fungovat na vyšší než národní úrovni, narážejí na problémy. Mezi ty nejčastější patří byrokratické zatížení spojené s odlišnými právními úpravami jednotlivých států, odlišnými sazbami a pravidly zdanění a problémy s hledáním donátorů, kteří často zahraničním nadacím důvěřují méně než domácím. Přesto je žádoucí, aby v rámci EU mohly tyto evropské nadace vznikat a existovat paralelně s těmi národními. Za tímto účelem byly srovnávány jednotlivé národní právní úpravy a zjišťovalo se, jaké účely jsou ve státech EU obecně uznávány jako veřejně prospěšné. Mezi těmito účely jsou amatérský sport, umění a kultura, děti a mládež, občanská a lidská práva, ochrana spotřebitele, demokracie, pomoc při živelných pohromách, ekologie a ochrana životního prostředí, vzdělání, eliminace diskriminace, evropské a mezinárodní porozumění, péče o postižené, péče o zdraví, památková péče, prevence a potlačování chudoby, ochrana a péče o zvířata, uprchlíci a imigranti, náboženství, věda, sociální a ekonomický rozvoj, sociální blahobyt a zbytková kategorie ostatní veřejně prospěšné účely. I v těchto kategoriích je však množství

případů, kdy je účel a aktivity na pomezí veřejné a vzájemné prospěšnosti, proto je třeba ke každému případu přistupovat individuálně.

Různé právní úpravy statusu veřejné prospěšnosti mají jisté společné znaky. Nebylo v mých silách zkoumat všechny právní úpravy jednotlivých států, proto vycházím především z již existujících srovnávacích studií.

Prvním společným znakem je, že veřejně prospěšné organizace jsou registrovány ve veřejném rejstříku registrujícím orgánem. Organizace se mohou zaregistrovat již při vzniku právní formy nebo o status požádat v průběhu své, i dlouhodobější existence. Obvykle musí předložit dokumenty, které prokazují jejich kvalifikaci pro status, dodržování vnitřních předpisů včetně pojistek proti střetu zájmů a seznam všech svých aktivit, které by měly být výlučně nebo z většiny veřejně prospěšné. Běžné je, že je stanoven termín, do kterého má registrační orgán rozhodnout, zda status udělí či nikoliv. Mezi nejčastější formy organizací, které mohou získat status veřejné prospěšnosti patří asociace a nadace. Těžko lze generalizovat, jaké další právní formy mohou status získat, už kvůli faktu, že každá země je má jiné. V Maďarsku jsou to neziskové podniky, v Lotyšsku náboženské instituce a organizace, v Polsku třeba i sdružení jednotek místní samosprávy. Podoba registrujícího orgánu se v jednotlivých evropských zemích liší. Může jít o běžný či specializovaný finanční úřad (USA, Německo, Švýcarsko, Rakousko, Nizozemí, Irsko, Portugalsko, Švédsko, Dánsko či Finsko), o běžný či specializovaný soud (Francie, Polsko, Maďarsko), zvláštní komisi (Velká Británie, Skotsko, ale i třeba Moldávie) či ministerstvo spravedlnosti (Bulharsko). Rusko, Belgie a Estonsko mají zvláštní kombinaci, v Rusku registruje místní samospráva, ale rejstřík je pod záštitou ministerstva spravedlnosti. V Belgii uděluje zvláštní výsadu v podobě dekretu na status organizace král, opět pod agendou ministerstva spravedlnosti. V Estonsku status schvaluje vláda na návrh komise expertů. Hlavní výhodou finančních úřadů je relativní jednoduchost administrativy, hrozí zde však střet zájmů mezi odpovědností vybrat co nejvyšší daně a odpovědností dát výjimku veřejně prospěšné organizaci. Hlavní výhodou rozhodování orgánem, jakým je ministerstvo, je předpoklad konzistentního rozhodování. Vytvoření zvláštní agendy pak může přinést i pomoc a podporu pro neziskový sektor jako celek, nikoliv pouze umožnit rozhodování, komu status poskytnout a komu ne. Může však dojít i k tomu, že pro ministerstvo se spousta jiných agend a povinností bude vykonávání této funkce přítěží. To se pak může projevit na kvalitě jeho práce a jejích výstupech. Rovněž nelze zcela opomenout nebezpečí politicky motivovaných rozhodnutí. To hrozí především tam, kde je rozhodování svěřeno přímo soudům. Nevýhodou soudů je i to, že nesespecializované soudy jsou často přetíženy a proces přidělení statusu je tak mnohdy zdlouhavý i to, že mezi jednotlivými soudy

může docházet k odlišnostem spíše, než je tomu v případě rozhodování jedním orgánem. Řešením využívající výhody a odstraňující nevýhody zmíněných uspořádání se zdá být nezávislá specializovaná komise složená ze zástupců vlády i neziskových organizací. S vytvořením takového orgánu však souvisí i některé problémy, jako je například mechanismus výběru zástupců neziskových organizací. U některých zemí jako je Polsko, Estonsko či Lotyšsko samotné rozhodování řeší specializovaný soud či ministerstvo, velkou roli však hraje zvláště vytvořená komise pro veřejnou prospěšnost jako poradní orgán. Ať už je registrační orgán jakýkoliv, je obvykle možné ještě zpochybnit jeho rozhodnutí odvoláním se k běžnému či specializovanému správnímu soudu.

Důležitým znakem je dobrovolnost. Organizace žádají o status veřejné prospěšnosti vždy dobrovolně, nejsou k němu nuceny. Pro množství organizací, především pro ty, které se koncipují jako vzájemně prospěšné nebo je pro ně splnění podmínek z různých důvodů svazující či těžko splnitelné, je výhodnější se bez statusu veřejné prospěšnosti obejít. Samotné zavedení statusu veřejné prospěšnosti neznamena vyloučení organizací vzájemně či soukromě prospěšných.

Dalším společným znakem je, že organizace musí pro získání statusu veřejné prospěšnosti splnit určité podmínky. Nejzákladnější podmínkou je, že hlavní účel a činnosti organizace jsou převážně nebo výlučně veřejně prospěšné. Liší se úprava, jaký podíl z činností musí být činností veřejně prospěšnou. V některých zemích se počítá s 50% či více procenty, jinde je požadováno, aby organizace vykonávala výlučně veřejně prospěšné činnosti. Pokud je veřejná prospěšnost definována demonstrativními výčty veřejně prospěšných činností, většinou je tu i zbytková kategorie „ostatní veřejně prospěšné činnosti“, která má zabránit tomu, aby se organizace na pomezí či nové posuzovaly čistě restriktivně. Veřejnou prospěšnost může získat pouze uskupení s právní subjektivitou. Kladou se i požadavky na vnitřní strukturu organizace, především na to, aby vedle řídicího orgánu existoval i orgán kontrolní a aby bylo rozhodnuto, jaký orgán je kolektivní. S tím souvisejí i požadavky na členství v těchto orgánech. Mezi nejzákladnější patří omezení co se týče vzájemných vztahů (členové nesmí být pokrevně či jinak spřízněni) či možného střetu zájmů (člen orgánu nesmí mít v organizaci další překrývající funkce). Další častou podmínkou je, že po zániku organizace a uspokojení věřitelů musí být případný likvidační zůstatek organizace použit taktéž na veřejně prospěšné účely. Další podmínky se liší podle dané kultury a tradice. Organizace musí vykazovat výsledky svého hospodaření, ať už orgánu či veřejnosti a někdy se kladou i reportovací povinnosti ohledně aktivit. Kromě těchto reportovacích povinností mohou odpovědné orgány ve většině států také posílat inspekce či auditory prověřující, zda

organizace pracuje tak, jak deklaruje. V některých státech jsou takové inspekce a audity předem hlášené, v jiných nikoliv. Mnohdy mají organizace zákaz či omezení určitých ekonomických a především politických činností. Samotné chápání toho, jaký účel a jaké činnosti jsou veřejně prospěšné, se také liší podle té které právní úpravy. Některé například oddělují náboženský účel či sportovní činnosti, jiné státy pokládají obě tyto aktivity za veřejně prospěšné. I když organizace získají status veřejné prospěšnosti, musí nadále plnit podmínky s tím spojené. Pokud dané podmínky neplní, mohou nejen leckde dostávat pokuty, ale může jim být status pozastaven či přímo odvolán. Samotným zbavením statusu veřejné prospěšnosti organizace nezaniká. Přichází však o všechny výhody se statusem spojené a většinou je vyškrtuta z rejstříku veřejně prospěšných organizací. V několika zemích existuje lhůta, po kterou může organizace, která přišla o status, o něj znovu požádat, ale může tak učinit již pouze jednou. Příkladem je Bulharsko či Lotyšsko. Stejně jako při zamítnutí registrace se ještě lze dovolat zvrácení rozhodnutí odvoláním u soudu.

Získáním statusu veřejné prospěšnosti získávají organizace výhody. Nejčastější jsou daňová zvýhodnění. Veřejně prospěšné organizace jsou často osvobozeny od daní z příjmu. Dále mají snazší přístup k veřejným prostředkům a darům. Mezi časté nástroje patří i odpočty daní dárců – osoba či organizace, která věnuje veřejně prospěšné organizaci dar, si může odečíst určitou část ze své daně z příjmu. V posledních letech se objevují státní granty, subvence nebo odměny za jisté služby. Státy si všímají významu organizací pro efektivnější plnění sociálních služeb a cílů, důležitých jak pro místní komunity, tak i veřejnost jako celek.

Na konferenci o statusu veřejné prospěšnosti 9. a 10. září 2010 v Praze přijela i řada hostů ze zahraničí, kteří byli vybíráni tak, aby se projevila rozmanitost právních podob veřejné prospěšnosti ve světě. Zajímavý je postřeh Nildy Bullainové, výkonné ředitelky Evropského centra pro neziskové právo z Budapešti. Ta měla ze své vlasti zkušenost, že zavedení veřejné prospěšnosti mělo jak očekávané tak i nečekané následky. Obecně nepřímé výhody jako například daňové pobídky pro dárcce neměly na dárcovství v Maďarsku žádný vliv. Ukazuje tak, že ve východní Evropě fungují věci trochu odlišně než v západní, možná to prý vyplývá z jiného chápání slova veřejný. Veřejně prospěšný v západní Evropě podle Bullainové znamená především prospěšný pro celou společnost, všechny občany. Pojetí na východě je prý jiné, jako veřejnost je vnímán především stát či vláda. Důležitou otázkou při zavádění veřejné prospěšnosti je podle ní i vize, kolik organizací má proporcionálně status veřejné prospěšnosti získat. Uvádí, že v Maďarsku je veřejně prospěšných na 50% organizací, zatímco v Polsku k 10%. Všechny výhody a podmínky se musí důkladně promyslet, je-li

výhod málo, může mít o status zájem jen minimum organizací, naopak při obráceném poměru status ztrácí význam.

Tyto zkušenosti z Maďarska poněkud narušují představy INCL, odvozené z praxe v anglosaských zemích či v Holandsku, kde je veřejná prospěšnost především zdrojem nepřímých výhod v daňové oblasti. V USA jsou od daně z příjmu osvobozeny takové organizace, které jednak neusilují o soukromý prospěch a jednak jsou založeny a provozovány především za jedním z následujících účelů: náboženské, charitativní/dobročinné, vědecké, testování pro zaručení obecné bezpečnosti či vzdělávání nebo podporu sportu (ovšem pouze v případech, kdy neposkytují sportoviště či sportovní vybavení), dále též pokud předcházejí krutému zacházení s dětmi či zvířaty<sup>17</sup>. Další omezení jsou druhotná, organizace mají zakázán podíl na politických kampaních a mají i omezený legislativní lobbying. Prověřuje se, zda je organizace založena a provozována za určenými účely. Zkoumá se jednak zakládací listina, ze které by mělo být jasně patrné, že činnosti organizace budou mít vyjmenované účely, jednak jsou to tyto činnosti samotné. Organizace mohou mít jako vedlejší činnost podnikání, příjmy z těchto činností však už zdaněné jsou, bez ohledu na to, jakého je jejich hlavní činnosti charakteru. Mohlo by to znamenat, že obecně přísnější řešení veřejné prospěšnosti na východě má své opodstatnění z kulturní a právní tradice daných evropských států.

### Velká Británie

Velká Británie má jako obvykle velice specifický systém od kontinentální Evropy v mnohém odlišný. Organizace, které mají ve Velké Británii veřejně prospěšný účel, se zde označují „charities“. Tento název pochází z tradice a práva Velké Británie. Dobročinné organizace ve Velké Británii vznikaly už od počátku 12. století, tehdy především z náboženských ideálů, později byly zakládány i například některými gildami. První zákony upravující „charities“ byly zavedeny roku 1601 královnou Alžbětou I. Aby organizace byla „charity“, musí splňovat dvě podmínky: všechny její snahy musí být charitativní podstaty a musí být prospěšná pro veřejnost. Tehdy v roce 1601 byly snahy charitativní podstaty definovány jako snahy náboženské, jejich cílem byla pomoc chudým a vzdělávání. V současnosti po zavedení „Charities Act 2006“ je tento seznam rozšířen na 12 možných snah, jako je například péče o zvířata nebo podpora amatérského sportu a počet takto zaregistrovaných organizací se pohybuje kolem 200 000. Veřejná prospěšnost však nikde není

---

17 Cholenský, Robert. Když se řekne veřejná prospěšnost právnické osoby [online], 2005. Dostupné z: <[http://www.viaiuris.cz/files/via\\_iuris\\_2-2005\\_pf\\_31-5-2005.pdf](http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_2-2005_pf_31-5-2005.pdf)>

přesně definována a je chápána zvykovým právem. Zákony se liší podle té které země Spojeného království. Obecně ve Skotsku je striktněji popsána podoba veřejně prospěšné činnosti, naopak anglické právo posuzuje případ od případu. V Anglii a Walesu jsou „charities“ od určité výše rozpočtu (5000£) povinny se zaevidovat u zvláštního úřadu nazvaný Charitní komise (Charity Commission for England and Wales), Skotsko má obdobný orgán, Skotský regulační úřad charit (Office of the Scottish Charity Regulator), Severní Irsko zase vlastní „Charity Commission for Northern Ireland“. Tato komise byla v minulosti zřízena a financována vládou, nyní je odpovědná pouze parlamentu. Řídí ji nezávislí komisaři, plní jak kontrolní a regulační činnosti, je i základním místem komunikace pro neziskové organizace. Mezi výsady charities patří škrty daní, možnost pořádat veřejné sbírky a důležitou součástí je značka důvěryhodnosti. Za to stát vyžaduje transparentnost a otevřenost, organizace musí zveřejňovat výsledky svého hospodaření a omezit rozsah svých činností, přičemž při porušení svých povinností je může komise sankcionovat. Poslední úprava „Charities Act 2011“ byla schválena v prosinci 2011 a vstoupila v platnost v březnu 2012. Předchozí Act v zásadě nemění, spíše jen pro přehlednost spojuje všechny předchozí úpravy.

Systém Anglie je bezesporu zajímavou ukázkou myšlení odlišného od kontinentální Evropy a mnohé státy nově zavádějící status veřejné prospěšnosti právě tento model inspiroval. ICNL však upozorňuje na to, že v Anglii panují zcela odlišné tradice a kulturní zvyklosti. Veřejně prospěšné organizace jako charity a celkové vnímání veřejné prospěšnosti je zde silné, kompetence a opatření jsou nejen formální, ale jsou již zažitá. Proto ICNL nové státy, kde je veřejná prospěšnost vnímána jinak a celkově panuje nedůvěra v instituce, spíše od kopírování britského práva zrazuje.

### Polsko

V Polsku byla cesta k zákonu o veřejné prospěšnosti taktéž složitá, dříve žádný zákon definující roli a pozici třetího sektoru v polském legislativním řádu neexistoval. Proces vzniku tohoto zákona od prvního návrhu k faktickému schválení v polském sejmu trval bez mála sedm let. Nakonec byl polský zákon o veřejně prospěšných aktivitách a dobrovolnictví schválen 24.dubna 2003. Vedle úpravy dobrovolnictví zákon ustanovuje základní princip spolupráce mezi veřejným a neziskovým sektorem, definuje, jaké činnosti a cíle stát považuje za veřejně prospěšné a vytváří novou kategorii veřejně prospěšných organizací, které mají zvláštní práva a povinnosti. Mezi práva patří například odpočty daní, zvláštní práva na finanční spolupráci s veřejným sektorem, možnost polských občanů darovat 1% z daně z příjmů na tyto organizace, možnost práce „civilkářů“ místo vojenské služby, možnost

propagace ve veřejnoprávních médiích atd. Už po roce zde byl počet organizací se statutem veřejné prospěšnosti k 5000.

Čtvrtá kapitola tohoto zákona ustanovuje radu o veřejně prospěšných činnostech, která funguje jako poradní orgán ministra zodpovědného za sociální politiku. Tato rada je složená z 5 zástupců ministerstev, z 5 zástupců místní samosprávy a z 10 zástupců neziskových organizací. Funkční období rady jsou tři roky. I když je rada formálně pouze poradním orgánem, plní také roli místa dialogu mezi jednotlivými skupinami, je platformou, na které neziskový a veřejný sektor vyjadřují své zájmy a obavy.

Jaké má rada úkoly? Především má monitorovat implementaci zákona o veřejné prospěšnosti a dalších zákonů týkajících se neziskového sektoru. Důležité je hodnocení, jak právní rámec pomáhá zlepšovat podmínky neziskových organizací a posiluje spolupráci mezi neziskovým a veřejným sektorem. Právo vyjádřit se k zákonům dává radě možnost upozornit na změny či nové zákony, které by byly v rozporu se články zákona o veřejné prospěšnosti, a právo žádat o jejich úpravu. Rada může rovněž navrhnout změny ustanovení samotného zákona o veřejné prospěšnosti, pokud se tato ustanovení projeví pro fungování neziskového sektoru jako neprospěšné. Dalším úkolem rady je pomáhat řešit případné konflikty mezi neziskovými organizacemi a veřejnou správou či se účastnit prověřování veřejně prospěšných organizací.

Právní úprava veřejné prospěšnosti našich severních sousedů je inspirující a často používaná českými experty při zkoumání možného zavedení u nás. Na rozdíl od západních států prošli Poláci podobným historickým vývoje jako Česká republika. V porovnání například s Maďarskem je status veřejné prospěšnosti obtížnější získat a má tak i jistý punc kvality. Polská rada je v mnohém podobná s českou Radou vlády pro neziskové organizace, možná by mohla RVNNO hrát důležitější roli i v české úpravě.

### ***3.5 Modelový zákon o veřejné prospěšnosti ICNL***

ICNL<sup>18</sup> vydala v roce 2002 model zákona o veřejné prospěšnosti. První kapitola se zabývá definicí veřejné prospěšnosti a veřejně prospěšné organizace.

V prvním článku je veřejná prospěšnost definována jako aktivita podporující jednu z následujících oblastí:

---

<sup>18</sup> International Center for Not-for-profit Law (Mezinárodní centrum pro neziskové právo)

1. amatérský sport,
2. podpora umění,
3. pomoc nebo ochrana fyzicky či mentálně postižených,
4. pomoc uprchlíkům,
5. charitativní činnost,
6. ochrana občanských nebo lidských práv,
7. ochrana spotřebitele,
8. podpora kultury,
9. podpora demokracie,
10. ekologie nebo ochrana životního prostředí,
11. vzdělávání, školení a osvěta,
12. odstranění diskriminace založené na rase, etnické příslušnosti, náboženství nebo jakékoliv další zákonem zakázané formě diskriminace,
13. odstranění chudoby,
14. ochrana zdraví nebo fyzické pohody
15. ochrana historických památek,
16. humanitární pomoc nebo pomoc při katastrofách,
17. zdravotní péče,
18. ochrana dětí, mladistvých a znevýhodněných osob,
19. ochrana nebo péče o zraněná či ohrožená zvířata,
20. ulehčování práce státní správě,
21. náboženské aktivity,
22. podpora vědy,
23. podpora sociální soudržnosti,
24. podpora sociálního či ekonomického rozvoje,
25. podpora sociálního zabezpečení,
26. jakákoliv další aktivita, která je shledána registrační komisí jako podporující a prosazující veřejnou prospěšnost.

Jde tedy o definici výčtovou, kdy je výčtem vyjmenován soubor aktivit, které odpovídají definici namísto normativní definice popisující atributy. Nicméně později v zákoně dojde i na jisté indikátory, určující, co je veřejně prospěšné. Je zde také zbytková kategorie „jakákoliv aktivita, která je shledána registrační komisí jako veřejně prospěšná“. Autoři



upozorňují, že vzali v potaz všechny aktivity, které jsou ve státech střední a východní Evropy uznávány jako veřejně prospěšné. Pro většinu států by byl takový výčet příliš rozsáhlý, výčet aktivit v konkrétním zákoně by tak měl reflektovat potřeby a hodnoty té které společnosti. Samozřejmě se i může v dalším vývoji objevit další, zatím nepodchycená nová aktivita. Srovnáme-li existující úpravy uvedené v předcházející kapitole, definice veřejné prospěšnosti v modelovém zákoně se liší opravdu spíše v attributech než smyslu.

Ve druhém článku se už zákon podrobněji zajímá o charakter organizace získávající veřejně prospěšný status. V prvním odstavci definuje, že status veřejné prospěšnosti může získat jakákoliv nezisková organizace, která je zákonně registrovaná s hlavními aktivitami popsány v prvním článku jako veřejně prospěšné a uznaná jako veřejně prospěšnou danou registrační komisí. Je zde zřejmé, že zákon nepočítá s tím, že by mohla status veřejné prospěšnosti získat nějaká organizace nezaregistrovaná jako nezisková organizace – to vylučuje například obchodní společnosti. Autoři upozorňují, že je důležité určit, od jaké míry začínají být veřejné činnosti činnostmi hlavními, zda by měla organizace vyvíjet pouze činnosti veřejně prospěšné nebo stačí, když třeba 50 procent jejích činností bude veřejně prospěšných. To by si už měly určit jednotlivé státy samy. Další odstavce článku říkají, že určení, zda aktivity organizace jsou veřejně prospěšné, je založeno na žádosti o statusu a dalších zprávách. V dalších odstavcích už jsou popsány konkrétnější faktory. Organizace by měla být buď prospěšná veřejnosti jako celku nebo cílové skupině, která je buď výrazně znevýhodněná oproti majoritě, nebo má její podpora pro danou komunitu velký význam. Veřejně prospěšné statky či služby by měla poskytovat za či pod nákladovou cenu. V posledním odstavci druhého článku jsou zmíněny faktory, které značí, že organizace nevyvíjí veřejně prospěšné aktivity jako hlavní činnost. Prvním faktorem je, že cílovou skupinou je uzavřená skupina lidí, nejčastěji lidé úzce propojení se samotnou organizací. Druhý faktor se týká charakteru podnikatelských činností. Ty se mohou primárně soustředit místo na veřejně prospěšné cíle na komerční zisk a nabízí své služby a statky za tržní cenu. Důležité je podle autorů určení, zda podnikatelské aktivity pomáhají zajistit či rozšířit ty veřejně prospěšné. Posledním varovným indikátorem pro neudělení statusu je existence neúměrně vysokých odměn nebo zvláštních výhod pro zaměstnance organizace nebo jiné osoby s ní spojené. Výše odměn, která je pokládána za přiměřenou, je podle autorů často definováno jinými zákony, například lze vycházet z porovnání s odměnami lidí v podobných pozicích. Popsané faktory jsou formální i praktickou součástí pro přidělení statusu ve většině evropských státech.

Druhá kapitola zákona se zabývá především registračním orgánem statusu veřejné prospěšnosti, komisí pro veřejnou prospěšnost. Ta by měla být podle třetího článku nezávislým orgánem složeným z představitelů vlády, neziskových organizací a veřejnosti. Autoři považují takovou podobu registračního orgánu za ideální, zmiňují však i alternativy, jakými jsou soudy, ministerstva podle zaměření organizace (např.: sportu, zdravotnictví, zdraví) či jedno konkrétní ministerstvo (např.: spravedlnosti). Vznik a činnost komise budou regulovány specifickým právním rámcem každé země, to se týká jak počtu členů, tak jejich funkčního období a pravomocí. Jako kompromis efektivity a reprezentativnosti autoři doporučují střední počet členů komise, tj. mezi 6 až 12 členy a délku funkčního období mezi 2 až 6 lety. Čtvrtý článek definuje působnost komise. Komise by měla mít právo schvalovat status veřejné prospěšnosti a případně ho i odvolávat, vydávat formuláře, instrukce a související dokumenty a udržovat databázi přihlášek a souvisejících dokumentů. Ta by měla mít podobu centrálního veřejně přístupného rejstříku. V rejstříku by měli být všechny schválené veřejně prospěšné organizace a jimi poskytnuté související dokumenty. Pátý a šestý článek popisuje podrobněji pravomoce. Komise by měla mít právo organizace prověřovat a v souladu se zákonem od nich požadovat potřebné dokumenty. Také by měla být možnost potrestat případná překročení pravomocí či jiné prohřešky komise. Komise by neměla organizace pouze kontrolovat, ale také jim radit a působit jako prostředník mezi organizacemi se statusem veřejné prospěšnosti a vládou či parlamentem. Měla by mít právo při opakovaném porušování stanovených podmínek organizaci postihnout, což je popsáno v šestém článku. Samotné odebrání statusu veřejné prospěšnosti by nemělo být prvním řešením, mělo by být možné i členství pozastavit či požadovat finanční pokutu. Ohledně registračního orgánu se tedy ICNL snaží obsáhnout všechny existující formy, upřednostňuje však formu nezávislé komise, tedy model existující například v Anglii a ve Skotsku.

Třetí kapitola podrobněji řeší mechanismus registrace veřejné prospěšnosti. Sedmý článek pojednává o dokumentech, které musí organizace při žádosti o udělení statusu předložit. Měla by to být kopie zakládací listiny a statutu, kopie všech relevantních dokumentů a vyplněný formulář. Vyplněný formulář by měl obsahovat všechny veřejně prospěšné aktivity stejně jako všechny politické a ekonomické aktivity, kterými se organizace zabývá a veřejně prospěšné cíle, které jsou důvodem existence dané organizace. Osmý článek popisuje proces schvalování statusu. Komise by měla na každou žádost do 60 dnů po jejím přijetí písemně odpovědět. Tato lhůta může být i delší, pokud si komise řádně vyžádá dodatečné podklady či vysvětlení. Neodpoví-li ve stanovené době, bude status veřejně prospěšné organizace automaticky pokládán za přiznaný. Pokud by byla žádost zamítnuta,

komise by měla spolu se zamítnutím poslat i detailní vysvětlení. Žádost by měla být zamítnuta, pokud je žádost nekompletní, organizace nespĺňuje atributy veřejně prospěšné organizace podle článku 2 nebo žadatel již v minulosti vážně porušil či opakovaně porušoval zákony či nařízení. Po získání statusu veřejné prospěšnosti může dojít k jejímu odejmutí, o tom pojednává článek 10. Veřejně prospěšná organizace se může vzdát statusu kdykoliv, a sice písemným oznámením komisi, že takto rozhodl její řídicí orgán. Komise může status pozastavit či odejmout, pokud má jasné důkazy o porušení zákonů či nařízení. Musí o tom však předem řádně informovat organizaci a poskytnout jí prostor k nápravě. Odejmutím či vzdáním se statusu veřejné prospěšnosti organizace okamžitě přichází o všechny výhody s ním spojené. Nepřichází však okamžitě o povinnosti, což má zajistit, aby organizace neunikaly svým povinnostem vzdáním se statusu, naopak musí naplnit všechny povinnosti za období, kdy byly veřejně prospěšné. Vzdáním se statusu veřejné prospěšnosti organizace neztrácí svou právní formu. Ve studiích ohledně mechanismů udělování a odebrání statusu jsou uvedeny odlišná období a registrační orgány jednotlivých států. ICNL popisuje především možnost odebrat status při porušení povinností. V některých zemích je však třeba status veřejné prospěšnosti časově omezený a mechanismus je tak založený na tom že daná organizace prochází znovu mechanismem udělování.

Čtvrtá kapitola zákona pojednává o vedení veřejně prospěšné organizace. Řídicí orgán by měl mít minimálně pět členů, z nichž alespoň tři nebudou mít mezi sebou příbuzenské či jiné vazby. Tento orgán by měl být výhradně zodpovědný za strategii organizace a její hospodaření. Členy by měly být svéprávné osoby starší šestnácti let s čistým trestním rejstříkem. Orgán by se měl setkávat minimálně jednou ročně, aby splnil své povinnosti včetně přezkoumání a schválení účetní závěrky a programů daného roku. Řídicí orgán by neměl delegovat povinnosti zmíněné v tomto článku na někoho jiného. Dále by se neměl vzdávat své role při procesu založení či novelizace stanov, stejně jako rozhodnutí ve věci existence organizace, tzn. rozhodnutí o fúzi, rozdělení či zániku organizace nebo vzdání se statusu veřejné prospěšnosti. V následujícím, dvanáctém, článku je kromě pojednání o řídicím orgánu i pojednání o orgánu kontrolním. Jeho součástí by neměl být nikdo, kdo již má funkci či pracovní místo v organizaci. Orgán by měl mít přístup ke všem dokumentům a informacím týkajících se činnosti organizace, na jejichž základě by měl zodpovědně rozhodnout, zda organizace plní své poslání v souladu se zákonem a svými stanovami. Se svými zjištěními by měl seznamovat řídicí orgán a najde-li nedostatky, žádat ho o jejich nápravu. Pokud by se tak nestalo, měl by kontaktovat odpovědný vládní orgán. Autoři modelového zákona uvádějí, že kontrolní orgán může být obligatorním třeba jen pro větší organizace. Doporučení ohledně

počtu členů a orgánů se příliš ve světě neliší, nakonec i v našem systému jsou zakotveny pro neziskové organizace jistá pravidla (bezúhonnost a věk členů, minimální počet členů, nutnost existence kontrolního orgánu pro určitý druh organizací). Pravidla se liší podle dané země avšak základ zůstává víceméně stejný.

Pátá kapitola pojednává o fungování veřejně prospěšných organizací. Podle třináctého článku mohou organizace provozovat jakékoliv legální ekonomické aktivity, pokud nejsou jejich hlavní činností. Podle čtrnáctého se organizace může volně účastnit výzkumů, vzdělávání, vydávání tiskovin týkajících se veřejného zájmu, včetně kritiky států, jeho představitelů či orgánů. Rovněž může vyjadřovat své názory na jakékoliv téma, které je či může být součástí politických kampaní či voleb. Neměla by však finančně či vedením kampaně podporovat či vést boj s jakoukoliv politickou stranou, kandidátem či voleným úřadem, stejně tak by neměla navrhopvat kandidáty do politických pozic. Autoři si uvědomují, že striktní zákaz těchto aktivit je určitým problémem, chtějí umožnit maximalizaci svobody projevu ale zároveň chtějí zabránit tomu, aby byly veřejně prospěšné organizace využívány pro podporu určitých kandidátů či politických stran. Ve fundraisingu podle následujícího článku by měl být každý, kdo se snaží jménem organizace sbírat příspěvky, schopen podat přesný popis organizace a jejího poslání a tyto skutečnosti včetně statusu veřejné prospěšnosti doložit.. Cílem tohoto ustanovení je zajistit, aby veřejně prospěšná organizace v případě zájmu umožnila všem potenciálním dárcům zjistit všechny relevantní informace ještě před konečným rozhodnutím. Šestnáctý článek pojednává o účetních knihách a záznamech. Každá veřejně prospěšná organizace by měla udržovat a vést přesné a kompletní účetnictví podle schválených účetních standardů. Autoři dodávají, že by bylo záhodno, aby komise poskytla organizacím všechny potřebné příručky a informace. Podle sedmnáctého článku by měla každá organizace, jejíž celkový příjem za rok překročí určitou částku, mít povinný nezávislý audit.

Šestá kapitola a její jediný článek, osmnáctý v pořadí, řeší podmínky podávání zpráv a udržování transparentnosti. Každá organizace, jejíž celkový příjem za rok překročí určitou částku, by měla dodávat komisi účetní závěrky. Ty by měly být dostupné i širší veřejnosti. Organizace, které jsou podle předcházejících článků povinny mít účetní závěrku ověřenou auditem, by měli výsledek auditu k závěrce přiložit.

Sedmá kapitola obsahuje ostatní související ustanovení. Devatenáctý článek upravuje podobu likvidace veřejně prospěšné organizace. Při likvidaci by měla organizace nechat plán likvidace schválit komisí. Plán by měl zajistit, aby likvidační zůstatek přešel na jinou veřejně prospěšnou organizaci na účely stejné nebo podobné jako bylo poslání likvidované

organizace. Jakékoliv přesuny financí kromě těch, které jsou v souladu s plánem schváleným komisí, nejsou povoleny. Dvacátý článek by měl jasně uvést, jaké zákony zákon o veřejné prospěšnosti ruší. Poslední, jednadvacátý, článek stanoví datum, od kterého zákon nabývá platnosti. Organizace, které měly podle předcházejících zákonů stejný nebo podobný status jako ty veřejně prospěšné, by měly mít jednoroční přechodovou dobu, ve které by stávající status neztratili a ve které by mohly požádat o udělení statusu veřejné prospěšnosti. Pokud by během této doby o status nepožádaly, pak by o svůj původní status přišly do třiceti dnů po uplynutí přechodové doby.

Vedle samotného zákona o veřejné prospěšnosti je třeba pro efektivní úpravu veřejné prospěšných organizací zajistit i úpravu dalších zákonů.

Prvním z nich jsou zákony týkající se neziskových organizací. Organizace by měla mít nezaměnitelný název. Pokud není možné, aby členové organizace dosáhly usnášeníschopného počtu při naplánovaném termínu členské schůze, mělo by být setkání odloženo o více než deset dnů. Pokud je organizace řízena spíše orgánem než svými členy a jeho schůze je nemožná např. z důvodu úmrtí, nezpůsobilosti či rezignace, pak by mělo přeložené jednání sloužit především k vytvoření usnášeníschopného orgánu, který by byl schopen zvolit své další členy. Členové orgánů administrativy a zaměstnanci organizace by měli vykonávat své funkce pečlivě a svědomitě. Měli by být věrni organizaci, měli by zachovávat mlčenlivost ve věci neveřejných záležitostí organizace a měli by dbát o to, aby organizace fungovala podle zákona a vnitřních stanov a usnesení. Neměli by osobně ručit za dluhy či závazky organizace, zároveň by však měli být své organizaci a jakékoliv zúčastněné straně odpovědní za chyby pramenící z úmyslu či hrubé nedbalosti. S výjimkou platu či adekvátních odměn je zakázáno, aby organizace přerozdělovala zisk mezi členy orgánů či zaměstnance. Stejně tak musí být vyloučen střet zájmů.

Další zákony, které je třeba pro zavedení statusu veřejné prospěšnosti upravit, jsou zákony o daních. Veřejně prospěšné organizace by měly být zcela osvobozeny od daně z příjmu a zvýhodněny i v placení například celních poplatků za zboží, které je v přímé souvislosti s veřejně prospěšnou činností. Dárci by měli mít svůj dar odečtený od své daně z příjmů. Fyzické osoby až do 50%, obchodní společnosti do 10%. Autoři uvádějí, že výše daňových odpočtů z příjmu dárců se v zemích, kde již toto zvýhodnění existuje, velice liší. Některé státy umožňují úplný odpočet z daní, jiné ho zase omezují jen na velmi malé procento. Vybrané hodnoty jsou podle nich ideálním kompromisem mezi efektivním výběrem a motivací k darům o vyšší částce.

Na rozhodnutí komise může být podáno odvolání u odpovědného soudu. To se týká i neudělení či odebrání statusu veřejné prospěšnosti nebo uvalení pokuty.

Navrhovaný modelový zákon by dle mého názoru v zásadě šel do českého práva implementovat, některé jeho pasáže jako by s českým právním řádem přímo počítaly. Požadavky, které jsou kladeny na samotné organizace, by zřejmě bez problémů splnily současné nadace, nadační fondy, EPO církví a náboženských společností i obecně prospěšné společnosti, dokonce i nové právní formy ústavů, neboť tyto organizace musí splnit podobné požadavky již při registraci právní formy. Tím, kdo by se musel přizpůsobit novým nárokům, by byla především občanská sdružení (v novém občanském zákoníku spolky). Aby získala status veřejné prospěšnosti, musela by splnit podobné podmínky, které musely jiné právní formy splnit již při registraci. Především by musela prokázat, že se zabývá především aktivitami veřejně prospěšnými. Dále by pak musela splnit požadavky na řídicí a kontrolní orgán, zajistit potřebnou transparentnost a požadované zprávy a hlášení. Pro ty nejmenší z nich může být taková byrokratická zátěž problémem, samotný modelový zákon ICNL však nabízí i snížení některých atributů pro ty nejmenší, například nepovinnost kontrolního orgánu.

## 4. Spor o veřejnou prospěšnost

### 4.1 Diskuse o veřejné prospěšnosti

V posledních letech v ČR probíhají v souvislosti se zavedením veřejné prospěšnosti do našeho právního systému velké diskuse. V roce 2010 byl schválen věcný záměr zákona o veřejné prospěšnosti, veřejná prospěšnost je také součástí nového občanského zákoníku. Mezi hlavní cíle jejího zavedení patří lepší obecné vymezení vzájemného vztahu mezi státem a neziskovými organizacemi, zvýšení důvěry v občanský sektor, zvýšení transparentnosti rozdělování veřejných prostředků a zjednodušení a zrovnoprávnění systému pravidel a výhod pro různé právní formy. Odpůrce zavedení veřejné prospěšnosti lze myslím rozdělit na dva základní tábory. Část představitelů neziskových organizací zpochybňuje jakýkoli přínos zavedení statusu veřejné prospěšnosti a rozlišování vzájemně a veřejně prospěšné činnosti. Jejich odmítavý postoj často vyplývá přímo z idejí občanského sektoru. Základní rozlišovací otázkou je, zda má občanský sektor plnit cíle státu. Ti, kteří si na tuto otázku odpovědí radikálně ne, obvykle odmítají jakoukoliv úpravu statusu veřejné prospěšnosti z principu. Zavedení statusu veřejné prospěšnosti vnímají jako ohrožení zásad nezávislosti občanského sektoru na státu. Důraz kladou na co nejmenší byrokratické zatížení a volnost, systém kontroly je pro ně druhotný. Na opačné straně stojí ti, kteří stát a občanský sektor vnímají jako partnery. Uznávají užitečnost zavedení statusu veřejné prospěšnosti nebo jsou k ní alespoň neutrální. Ovšem i oni sdílejí s odpůrci řadu obav a námitek. Mezi nejčastější obecné námítky zavedení veřejné prospěšnosti patří přílišný akcent na služby. Tito kritici upozorňují, že místo definice veřejné prospěšnosti a role občanského sektoru jsou návrhy jejich právní úpravy zcela v duchu úpravy pro poskytování služeb z veřejných prostředků. Neziskové organizace se obávají i přílišného byrokratického zatížení. Nejvíce se ho bojí především malé spolky, které by přesto rády status získaly. Řada z nich také sdílí obavy z přílišné závislosti na státu. Registrační orgán bude totiž nejspíš patřit pod státní správu a provázání státní správy s politickou reprezentací je často viditelné na mnoha úrovních. Je tedy i pochopitelné, že panují obavy z toho, že by vlády mohly určitým způsobem do fungování orgánu zasahovat. Například opoziční organizace, která by byla nepohodlná, by mohla mít problém status veřejné prospěšnosti získat – nepřidělení či odebrání statusu by se pak mohlo stát jakousi sankcí zlobivým. Často je v této souvislosti zmiňován případ hnutí Greenpeace v USA a v Kanadě, které status veřejné prospěšnosti podle kritiků ztratily právě z důvodu

nepohodlnosti. I podle mého názoru je z vyjádření mnoha politiků i úředníků cítit jistá skepse až nechuť vůči neziskovému sektoru podle hesla „vládneme nerušit“. Takoví vidí v neziskových organizacích faktické ohrožení demokracie, kdy se nikým nevolení snaží prosadit své zájmy právě prostřednictvím neziskové platformy. Tuto domnělou ideologii ohrožující demokracii a klasický liberalismus asi nejvíce proslavil prezident Václav Klaus termínem NGOismus. Zastánci občanského sektoru naopak vnímají jako ohrožení demokracie právě politiku řízenou „technology moci“, politiku řízenou nezávisle na veřejném mínění a organizovaném občanském působení. Obavy panují i z toho, že udělování statusu veřejné prospěšnosti může vytvořit nový prostor pro korupci. Kritici pak samozřejmě nevěří, že by takové rozdávání statusu vedlo k větší transparentnosti. Vezmeme-li v úvahu nedávné kauzy okolo státních a evropských dotací, nelze brát ani tyto obavy na lehkou váhu.

#### ***4.2 SWOT analýza neziskového sektoru v ČR***

Zajímavé zmapování současné situace představuje SWOT analýza neziskového sektoru v ČR vydaná 18. července 2008 připravená pracovní skupinou RVNNO. SWOT se prováděla podle několika strategických hledisek. Značný prostor byl poskytnut i připomínkám, které pak finální podobu SWOT analýzy ovlivnily. Vedle katedry studií občanského sektoru FHS UK na ni reagovala i fakulta sociálně ekonomická Univerzity J.E. Purkyně z Ústí nad Labem a různé neziskové organizace. Zavedení statusu veřejné prospěšnosti je jedním z východisek při řešení slabých stránek občanského sektoru, zároveň se však objevuje obava, v jaké podobě bude takový zákon schválen.

Prvním hlediskem bylo právní prostředí. Vyzdvížena byla rozmanitost právních forem (přičemž právě tato rozmanitost je leckdy odborníky kritizována), RVNNO a její výbory (tedy vlastně samochvála). Mezi slabé stránky podle analýzy patří absence vymezení vzájemné a veřejné prospěšnosti, nezakotvení veřejného zájmu/prospěšnosti, definice nestátních neziskových organizací podle právní formy, neexistence veřejného rejstříku občanských sdružení, neexistence právního zakotvení RVNNO, nejasná politická podpora založená na rozdílném chápání role neziskového sektoru a stejně tak malá podpora a důvěra veřejnosti. Mezi příležitostmi uvádějí lepší příležitosti pro vícezdrojové financování, lepší daňové zvýhodnění pro rozvoj sociálních družstev a sociální podniků, vytvoření střešního zákona na základě definice obecné prospěšnosti ICNPO. Mezi možná ohrožení počítají nepřehlednou daňovou legislativu a časovou prodlevu ve schvalování nového občanského zákoníku.



Zajímavé je že mezi obavy zařadili i špatně zpracovaný zákon o veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku či důraz na činnost organizace místo její právní formy.

Financování občanského sektoru je další oblastí SWOT analýzy. SWOT oceňuje dlouhodobé zakázky veřejné správy, oslovování neziskových organizací i to že se vícezdrojové financování již dostává u neziskových organizací do podvědomí. Mezi slabé stránky řadí zastaralý systém dotací jednotlivých ministerstev, který není propojen s vládními strategickými dokumenty, je netransparentní a těžkopádný. Dále jsou to problémy s koordinací financí z evropských fondů, pozdní platby, nejednotnost metod a kritérií, nedostatečné plánování do budoucna, nejasný postoj úřadů k zisku, přebujelá byrokracie operačních programů a neexistence postihů za chyby, špatné podmínky pro vlastní financování, komplikované účetnictví pro vícezdrojové financování a nízká motivace k darování. Mezi hlavní příležitosti se zařazuje usnadnění podnikání, zlepšení systému úlev na daních, rozvoj partnerství a firemního dárcovství. Mezi ohrožení v analýze patří oslabení výdajů z veřejných rozpočtů, chybějící všeobecná koncepce rozvoje v krajích a možné střety zájmů ať už mezi krajem a zprostředkovatelem/provozovatelem nebo příspěvkovou/nevládní neziskovou organizací.

Dalším hlediskem pro SWOT analýzu jsou lidské zdroje. Mezi slabé stránky pracovní tým řadí například neznalost pravidel Evropské Unie jak u organizací, tak u státní správy, nízkou profesionalitu v provozu organizací, nízkou schopnost domluvit se jak u organizací, tak u státní správy, neznalost budování partnerství, všeobecnou neinformovanost a nedostatek odborné literatury. Mezi příležitosti naopak řadí třeba možnost vzdělávání v neziskovém sektoru, podporu dobrovolnictví v rámci firemní kultury, spolupráci se zastřešujícími organizacemi EU a výměnu know-how.

Hledisko rozvoje neziskového sektoru se soustředí především na evaluaci, organizovanost a transparentnost nestátních neziskových organizací. Mezi silné stránky jsou zařazeny samoregulační mechanismy jako jsou etické kodexy a pravidla, např. mnohé organizace vydávají výroční zprávy, ačkoli to není jejich povinnost. Dalším plusem je rozvoj sdružování a síťování organizací. Postupně se zlepšuje statistické sledování a výzkum neziskových organizací. Horší je situace v hodnocení a monitoringu státní dotační politiky. Chybí zde statistické sledování čerpání neziskových organizací ze strukturálních fondů, evaluace přínosů neziskových organizací v jak státních tak evropských programech a hodnocení jejich efektivnosti. Obecně se klade větší důraz na formální náležitosti a finanční kontrolu programů než na kontrolu jejich naplňování věcného obsahu a výstupů. Další výtkou je netransparentnost organizací daná děrami v zákoně především u občanských sdružení.

Jedním z důvodů neprůhlednosti je i chybějící veřejný rejstřík. Mezi pozitivní potenciální možnosti se řadí zlepšování praxe v kontaktu s Evropskou Unií, aplikace akademických a vědeckých poznatků a možnosti satelitních účtů a kvalitní nezávislé certifikace. Mezi hlavní rizika patří možnost tunelování dotačních programů, špatně vytvořená certifikace, zásahy státu do vymezení činností organizací a špatné politické klima.

Posledním sledovaným hlediskem je spolupráce mezi nestátními neziskovými organizacemi a veřejnou správou. Mezi silné stránky patří zkušenosti s partnerstvím při koncepčních jednáních a tvorbě strategických dokumentů. Dále jsou to pozitivní zkušenosti z úspěšných projektů včetně nově vzniklých vazeb a zkušeností v rámci společných komisí, ze spolupráci na krajské úrovni a v rámci místních akčních skupin Leader. Mezi slabé stránky se řadí zejména potíže ze strany veřejné správy. Především jsou to často pouze formální partnerství, čehož příčinou je nedostatečná právní úprava a často přezíravý postoj ze strany veřejné správy z důvodu malé informovanosti a vzdělání v oblasti neziskovém sektoru. Veřejná správa se také často nedokáže domluvit a spolupracovat s organizacemi s odlišnými a kritickými názory. Není zpracována žádná koncepce spolupráce s veřejností a panuje nezáměr o názor expertů neziskových organizací. Často však chybí i zájem zástupců organizací a obecně chybí právní vymezení partnerství. Jako příležitost autoři vidí především poučení ze zahraničí, jako jsou příklady ze zavádění komunitního plánování a spolupráce v Evropské Unii. Mezi ohrožení lze v českém případě označit výlučné postavení příspěvkových organizací a ovlivňování rozdělování prostředků ze strany politické reprezentace nehledě na dané principy. Hrozí však také zneužití partnerství lobbystickými skupinami namísto zástupců neziskového sektoru.

### ***4.3 Věcný záměr zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti***

Pro bližší pochopení důvodů pro zavedení veřejné prospěšnosti a předpokládaného vývoje do budoucna je zajímavým materiálem Věcný záměr zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti včetně závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace. K těmto věcnému záměru zákona měla veřejnost možnost se vyjádřit prostřednictvím webového formuláře, stejně jako dotčená ministerstva (financí, kultury, zemědělství, pro místní rozvoj, práce a sociálních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy a životního prostředí). Zástupci neziskových organizací byli nejen členy pracovních skupin, ale mohli se i zúčastnit diskuse. Na přípravě záměru se podílel také výbor RVNNO pro legislativu a financování a návrhy

věcného záměru projednávala sama rada. Věcný záměr zákona byl předložen v dubnu 2009 a schválen vládou 24.5. 2010 usnesením č. 363. Paragrafové znění zákona mělo vzniknout do konce roku 2012, což se však nestalo. Zněním zákona bylo místo RVNNO pověřeno Ministerstvo spravedlnosti, které však ze schváleného Věcného záměru zákona a závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace nevychází.

Základní struktura zákona měla být následující:

1. Vymezení pojmů
2. Znaky organizace se statusem veřejné prospěšnosti
3. Zápis statusu veřejné prospěšnosti ve veřejném rejstříku
4. Odpovědnost orgánů organizace se statusem veřejné prospěšnosti
5. Závaznost zápisu pro orgány nakládajícími s prostředky z veřejných rozpočtů
6. Trvání statusu veřejné prospěšnosti
7. Výmaz statusu veřejné prospěšnosti z veřejného rejstříku
8. Sankce

V první části se hodnotí stav současné právní úpravy. Mezi nedostatky patří především absence vymezení organizace veřejné prospěšnosti. Problémem je i termín nestátní nezisková organizace. Jednak se v praxi tímto označením míní užší počet právních forem – občanská sdružení, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a účelová zařízení církví a náboženských společností. Pojem nestátní nezisková organizace je často zaměňován s veřejnou prospěšností, resp. s organizacemi, které provádějí veřejně prospěšné činnosti a poskytují veřejně prospěšné služby. Přitom se nezkoumá, jakou službu organizace poskytuje, forma je upřednostněna před obsahem. Podobný problém vzniká při vymezení podmínek pro účast na financování z veřejných rozpočtů. Podle záměru neexistují nějaké systémové podmínky pro čerpání z veřejných rozpočtů ani jiných výhod na základě činnosti. Další kritikou je používání různých pojmů pro stejný obsah a naopak, záměr poukazuje hned na několik příkladů použití obecně, společensky, či veřejně prospěšného v zákonech, zároveň upozorňuje, že definice se v jednotlivých případech liší a například v daňových zákonech není ani jedna úprava, která by přesně vymežila, jaké činnosti či služby mohou být za ně považovány. Celkově je tedy kritizována různost pojmosloví v oblasti veřejné prospěšnosti a poskytování výhod na jejím základě. Mezi zákony je velká nejednotnost, což také brání srozumitelnosti a systematičnosti. Cílem by tak mělo sjednocení pojmů ve všech předpisech. To by se nemělo dotknout výhod již přiznaných jednotlivým právním formám na základě

samostatných zákonů za předpokladu, že neporušují principy pro poskytování výhod na základě statusu veřejné prospěšnosti. Kvůli financování menších organizací, které by nebyly vykazovány se statusem veřejné prospěšnosti, by měl být zaveden limit čerpaných prostředků, který by i jim umožnil dosáhnout na dotace z veřejných prostředků především obcí či krajů na základě jednodušších pravidel.

Řešení problémů současné legislativy lze rozdělit na několik částí. Je třeba vymezit znaky organizací se statusem veřejné prospěšnosti. Mezi ty by měla patřit transparentnost, povinná reinvestice zisku (tj. neziskovost), poskytování veřejně prospěšných služeb a plnění veřejně prospěšných činností. Dále je třeba upravit definice základních pojmů, například co je veřejně prospěšná služba, co je veřejně prospěšná činnost či zisk.

- Jako veřejně prospěšná služba je definována služba poskytovaná ve veřejném zájmu předem neurčenému počtu adresátů za stejných podmínek pro všechny zájemce, a to v oblastech, které samy o sobě jsou plněním společenské objednávky poskytované nikoli za účelem dosahování zisku, například v oblasti školství, kultury, vědy, výzkumu, zdravotnictví, sociálních služeb, duchovních služeb, sportu, životního prostředí, zejména za účelem poskytnutí humanitární pomoci a pomoci při přírodních katastrofách, charitativní činnosti, práce s dětmi a mládeží, ochrany dětí a mládeže, ochrany historických památek a péče o ně, ochrany spotřebitele, ochrany zdraví a lékařské péče, péče o zdraví a fyzickou zdatnost, ochrany životního prostředí, vzdělávání, školení a osvěty, podpory nebo ochrany fyzicky nebo duševně postižených osob, pomoci uprchlíkům, provozování amatérského sportu a tělovýchovy, sociálních služeb.
- Jako veřejně prospěšnou činnost chápou činnost, jejímž obsahem je plnění ve prospěch veřejnosti, ve prospěch celku, kdy není konkretizován ani vybrán zájemce, není definován „odběratel“ takové činnosti. Jedná se například o rozvoj demokracie, úsilí směřující k odstranění chudoby, ochrana občanských a lidských práv, odstranění diskriminace založené na rozdílech rasy, etnika, pohlaví, náboženství, či jiné zákonem zakázané diskriminace, věda, výzkum, ochrana ohrožených nebo zraněných živočichů a péče o ně, ochrana životního prostředí, sociální, kulturní a hospodářský rozvoj, provozování amatérského sportu a tělovýchovy, poskytování nadačních příspěvků, práce s dětmi a mládeží.

Organizace se statutem veřejné prospěšnosti budou tak mít sjednocenou účast na přímých i nepřímých výhodách bez ohledu na svou právní formu. Kromě již zmíněných požadavků na vykonávání veřejně prospěšných služeb / činnosti a reinvestice zisku bude důležitý samotný mechanismus rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti. Předpokládá se, že minimální doba udržitelnosti statusu veřejné prospěšnosti bude 10 let. To by mělo zabránit spekulativním žádostem o status. Statusu bude možno se i dobrovolně vzdát, ale až po zmíněné době po zápisu do rejstříku. Organizacím se statutem by měla být zakázána fúze s organizacemi bez statusu, tím by mělo být zamezeno konkurenci různých statutárních orgánů. Organizace budou moci (nikoliv však muset) používat v názvu označení organizace se statutem veřejné prospěšnosti. Poskytovat veřejně prospěšné služby či vykonávat veřejně prospěšné činnosti budou oprávněné i ty osoby, které nebudou vykazovat znaky organizace se statutem veřejné prospěšnosti. Tyto však nebudou účastny na výhodách (přímých i nepřímých) vyplývajících ze statusu veřejné prospěšnosti.

Samotným ziskem statusu by organizace neměly získat žádný nárok na poskytování dotací z veřejných rozpočtů, ten bude pro ně pouze nutnou podmínkou možnosti financování ve vyšších částkách. Získání statusu bezprostředně umožní pouze přístup k nepřímým daňovým výhodám. Celkově tedy organizace získáním statusu získají tři druhy výhod:

1. získání možnosti účastnit se soutěže o dotace z veřejných rozpočtů
2. daňové výhody
3. zvýšení důvěryhodnosti u veřejnosti

O nižší částky, do 50 tisíc jednorázově a 200 tisíc Kč celkově v roce, se budou moci ucházet i organizace nesplňující formální podmínky k obdržení statusu. Další organizace, které budou z možnosti žádat o status veřejné prospěšnosti vyjmuty, budou organizace přímo napojené na veřejné rozpočty, jako jsou příspěvkové organizace, státní podniky, organizace zřízené zákonem nebo třeba ty subjekty, jejichž financování je ze zákona (církev). Tuto možnost nebudou mít ani soukromé školy či účelové dotace zemědělcům. Podmínka reinvestice zisku neznámá zákaz podnikání, znamená pouze to, že veškerý zisk z těchto aktivit půjde na rozvoj veřejně prospěšných služeb a činností. Reinvestice bude možná i prostřednictvím spoření do budoucna. Organizace žádající o přístup k veřejným finančním prostředkům bude muset dokázat, že nemá vůči státu dluhy.

Organizace, které získají status veřejné prospěšnosti, budou zapisovány do veřejného rejstříku. Tento rejstřík veřejně prospěšných organizací bude veden určeným orgánem státní

správy popřípadě soudem. Návrh na zápis do rejstříku podává sama organizace a měl by v něm být obsažen název a sídlo organizace, specifikace veřejně prospěšných služeb či činností, právní forma a odpovědný statutární orgán organizace. K návrhu by měly být připojeny zakladatelská či jiná statutární listina, doklad o právní subjektivitě, tři nejvyšší platy popř. odměny členů řídicích orgánů, jména osob odpovědných za poskytování veřejně prospěšných služeb či činností, smlouvy na poskytování outsourcingových služeb, případně další požadované dokumenty. Pokud organizace předloží všechny požadované dokumenty, měla by být zapsána. K automatickému zápisu také dochází, pokud není její žádost do 30 dnů odmítnuta. Organizace se statusem veřejné prospěšnosti pak musí každým rokem do veřejného rejstříku ukládat v digitalizované podobě výroční zprávu včetně účetní závěrky, aktualizaci outsourcingových služeb a tří nejvyšších platů či odměn, smlouvy o účasti na čerpání veřejných prostředků a zprávy auditora o ročním obratu. Organizace odpovídá za pravdivost předkládaných listin a také za to, že nebudou předloženy informace, které by podle zákona o ochraně údajů neměly být zveřejněny. Zápis do rejstříku znamená mimo jiné to, že organizace splňuje podmínky stanovené pro získání statusu veřejné prospěšnosti včetně reinvestice zisku, má možnost se jako organizace se statusem veřejné prospěšnosti označovat, získávat daňové výhody, ucházet se o čerpání prostředků z veřejných rozpočtů a povinnost zpřísněné kontroly.

Důležitou podmínkou bude pro organizace jejich kontrola a transparentnost, měly by zveřejňovat údaje uvedené v zákoně spolu s příslušnými dokumenty. Zveřejňování by mělo prospívat samotnému prostředí, může mít i vliv na získávání prostředků ze soukromých zdrojů jako jsou dary, veřejné sbírky apod. Pro veřejnost by měly organizace zveřejňovat hned několik údajů:

- 3 nejvyšší platy zaměstnanců, popřípadě odměny členů řídicích orgánů
- informace o propojených osobách
- smlouvy na outsourcingové<sup>19</sup> služby
- účast na dotačních programech
- zprávy o hospodaření organizace

Organizace by se musely podřídit obvyklým kontrolním mechanismům, které by se vztahovaly především k plnění znaků veřejné prospěšnosti a k čerpání prostředků a jejich užití. Také by měly podléhat běžné daňové kontrole úřadů, zákon by stanovoval přísnější

---

<sup>19</sup> služby svěřené externě jiné organizaci

režim pro vyměření daně. Kontrolovat nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů a dodržování právních předpisů bude provádět i Nejvyšší kontrolní úřad a úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Tyto mechanismy se budou vztahovat nejen na příjemce, ale také poskytovatele dotací. Za správné naplňování znaků a podmínek bude nést odpovědnost nejen samotná organizace, ale také členové jejích řídicích orgánů s využitím principu řádného hospodáře v případě škody dané organizaci.

V případě neplnění podmínek daňového zvýhodnění budou sankce vycházet z daňových zákonů. Na konci zákona by měly být přesněji upraveny sankce za ostatní prohřešky. K té nejvyšší sankci - výmazu organizace z rejstříku, by mohlo dojít teprve na základě rozhodnutí soudu. Podnět k jeho rozhodnutí bude moci podat každý, kdo osvědčí právní zájem a dosvědčí neplnění podmínek zápisu. Sám soud může organizaci status odejmout, pokud organizace navzdory připomínce nedodává do rejstříku požadované listiny či nenaplnuje vlastnosti organizace se statusem veřejné prospěšnosti. Rozhodnutí o odejmutí statusu soud doručí samotné organizaci, rejstříku organizací se statusem veřejné prospěšnosti, správci daně, katastrálnímu úřadu v obvodu, v jehož územní působnosti se soud nachází a orgánům uvedeným v uveřejněných dotačních titulech. Při zrušení statusu budou muset odpovědné osoby vypořádat závazky vyplývající z poskytovaných výhod, pokud tyto nebyly využity na veřejně prospěšné služby či účely. V zákoně by měl být ošetřen způsob vypořádání. Prvním stupněm pro rozhodování o statusu by měly být krajské soudy.

Věcný záměr podle mě vhodně a srozumitelně předkládal problém i navrhoval řešení. Je třeba říci, že na rozdíl od návrhu zákona si mohl dovolit být v konkrétních opatřeních obecnější. Paragrafovaná znění zákona z velké části jdou podobným směrem, až se mi skoro nechce věřit, že by se Ministerstvo spravedlnosti věcným záměrem podstatně neinspirovalo. Připadá mi však, že oproti věcnému záměru jsou podmínky i výhody rozmělněny. Stejně tak se mi líbí definice veřejně prospěšné činnosti a služby, které byla ve věcném záměru definována jak obecně, tak demonstrativním výčtem.

#### **4.4 Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace**

Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace přiložená k věcnému záměru zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti shrnuje a hodnotí uvedené skutečnosti. Právní úpravou se chce dosáhnout<sup>20</sup>:

1. rozvoje poskytování veřejně prospěšných služeb a činností (činností a služeb ve veřejném zájmu) nestátními organizacemi (organizacemi oddělenými od státu)
2. zrovnoprávnění všech nestátních organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti bez ohledu na jejich právní formu
3. zajištění transparentnosti nestátních organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti včetně zajištění transparentnosti skupiny organizací nyní považovaných za nestátní neziskové organizace a zajištění jejich profesionalizace a rozvoje
4. překonání roztržičnosti právního prostředí pro výkon veřejně prospěšných služeb a činností
5. sjednocení přístupu veřejné správy k subjektům poskytujícím veřejné služby a činnosti a zajištění transparentního prostředí poskytování finančních prostředků z veřejných rozpočtů
6. prostřednictvím navrhované právní úpravy zajištění návaznosti na připravovaný občanský zákoník a na novou právní úpravu daní z příjmů
7. vznik centrálního veřejně přístupného rejstříku organizací se statutem veřejné prospěšnosti k zajištění veřejné kontroly v oblasti poskytování veřejně prospěšných služeb a činností

Základním problémem je nedostatečná transparentnost organizace a jejich financování státem, což má za následek i nedůvěru veřejnosti. Upozorňuje na projekt ministerstva vnitra „Zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice, se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu“, kde se v doporučení ze závěrů týkají právě zvýšení transparentnosti.

Následně zpráva vyjmenovává jednotlivé varianty řešení.

- Při ponechání ve stejném stavu by se podle zprávy netransparentnost hospodaření neziskových organizací, především občanských sdružení, nadále prohlubovala. Může

20 RVNNO. Věcný záměr zákona o statusu veřejné prospěšnosti včetně závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace [online], 2010. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/vecny\\_zamer\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/vecny_zamer_pro_web.pdf)>



dojít k rozporu s novým občanským zákoníkem i novou právní úpravou zákona o daních z příjmu. Výhodou je absence přímých nákladů na rozpočet.

- Pouze novelizace statusových zákonů by měla řešit aspoň základně transparentnost občanských sdružení. Změna zákona však už byla v roce 2000 odmítnuta kvůli tomu, že by znesnadňovala realizaci politického práva občanů na sdružování a další možná úprava navržená RVNNO byla zamítnuta ministrem s poukazem na nov občanský zákoník. Při zavedení by se zlepšila transparentnost občanských sdružení, ale posuzování by nadále bylo nikoliv podle činností ale podle právních forem. Tato úprava by též nevedla ke zvýšení přímých nákladů státu, zvýšila by se však administrativa a finanční náklady občanských sdružení.
- Nový zákon o neziskovém sektoru a o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti by vymezoval status veřejné prospěšnosti nezávislé na právních formách a vymezení současných organizacích občanského sektoru. To by podle zprávy nevedlo ke zvýšení transparentnosti a znemožňovalo příští systematické změny v dotačních systémech státní správy. Tato varianta už by vedla ke zvýšení nákladů ve státním rozpočtu a povede k administrativním a finančním nákladům organizací co status získají.
- Nový zákon o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti by byl v souladu s novým občanským zákoníkem i připravovanou úpravou daní a už by neodděloval status veřejné prospěšnosti od současných forem. Neposuzovala by se totiž právní forma ale vlastnost dané organizace. Riziko zpráva vidí při nevhodném uplatňování, která by mohla vést k regulaci, proto by měl být uplatňován tzv. evidenční princip. Varianta by ideálně fungovala, pokud by byla synchronisována s novou úpravou zákona o daních z příjmu, poté by ideálně splňovala všechny žádané cíle. Vedla by k nákladům jak ve státním rozpočtu, tak v administrativě veřejně prospěšných organizací.

Pro shrnutí nákladů a přínosů jednotlivých variant řekne nejvíce tabulka vytvořená RVNNO:

Náklady	Varianta 1	Varianta 2	Varianta 3	Varianta 4
Administrativní a finanční náklady na straně NNO / subjektů se statutem VP		++	+++	+++
Finanční náklady ze státního rozpočtu			+	+
<b>Přínosy</b>				
Rozvoj poskytování nestátních veřejně prospěšných služeb a činností		+	+++	+++

Zvýšení transparentnosti NNO/organizací se statusem VP		++	++	+++
Zlepšení společenské prestiže organizací poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti		++	++	+++
Možnost čerpání benefitů dle věcného záměru zákona o daních z příjmů v návaznosti na status VP			+++	+++
Zrovnoprávnění postavení subjektů poskytujících veřejně prospěšné služby a činnosti			++	+++
Návaznost na nový občanský zákoník			+	+++

#### ***4.5 Návrh zákona veřejné prospěšnosti***

Ačkoli RVNNO vypracoval věcný záměr zákona, který byl v dubnu 2009 předložen vládě a jejím usnesením č.363 24.5. 2010 schválen, paragrafovaným zněním zákona bylo pověřeno Ministerstvo spravedlnosti. To také tento návrh včetně důvodové zprávy vypracovalo a poslalo do připomínkového řízení. Z věcného záměru zákona nijak nevychází, ačkoli mezi oběma dokumenty lze nalézt řadu společných bodů. V současnosti je už po připomínkách upravený návrh projednáván v Poslanecké sněmovně. Jelikož jsem původně pracoval s verzí určenou pro připomínkové řízení, tak si všímám i změn, které připomínkování do zákona přineslo.

Důvodová zpráva k zákonu o veřejné prospěšnosti má standardní strukturu. V části popisující současný právní stav v zásadě nic nového nepřináší. Ministerstvo upozorňuje na problém české právní úpravy, v níž je, jak je přesvědčeno, forma upřednostňována před obsahem a v tomto ohledu tuto úpravu pokládá za v Evropě výjimečnou. Pro podpoření své argumentace odkazují na studii K.Ronovské o veřejné prospěšnosti v Evropě, kterou jsem již uvedl v kapitole o veřejné prospěšnosti v zahraničí. Dalším současným problémem je podle ministerstva absence nějakého systematického vymezení výhod získaných z veřejných rozpočtů, ať už přímých či nepřímých. Zákon prý nedefinuje, zda mohou být veřejné prostředky poskytovány pro libovolné činnosti v oblasti veřejné prospěšnosti či pouze pro ty z nich, jenž jsou přesně uvedeny. Ačkoli jsou v zákoně o rozpočtových pravidlech některé

druhy dotací vymezeny, podle autorů je celý systém dotací nepřehledný a nejednotný, neboť vychází jak z dotací podle účelu, tak i z dotací na základě právní formy. To pak může vést k netransparentnosti poskytování veřejných prostředků.

V části o nezbytnosti úpravy se uvádí, že Zákon o veřejné prospěšnosti je nezbytný již proto, že byl schválen nový občanský zákoník. Ten nabývá účinnosti v lednu 2014 a se statutem veřejné prospěšnosti již počítá. Zpráva připomíná, že již při přípravě zákoníku bylo se vznikem a schválením samostatného zákona o statusu veřejné prospěšnosti počítáno, i když zůstalo jen u věcného záměru a nedošlo k jeho paragrafovanému znění. Z diskuze vyplynulo, že podrobný popis a stanovení podmínek udělení by byl pro občanský zákoník nevhodný, i z toho důvodu, že podmínky se budou lišit na základě právní formy. Zajímavá je část o vedení rejstříku, kterou jsem se již zabýval v kapitole Veřejná prospěšnost jako databáze. Zpráva uvádí, že koncept občanského zákoníku se vznikem samostatné databáze organizací se statutem veřejné prospěšnosti nepočítá, i když tomu bylo v mnoha etapách vytváření tohoto zákoníku naopak. Tento koncept předpokládá, že status veřejné prospěšnosti bude zapisován do již existujících veřejných rejstříků a tedy ho standardně budou zapisovat lidé, kteří tyto rejstříky vedou.

V důvodové zprávě k zákonu se píše o dvou hlavních cílech zákona. Prvním je stanovit podmínky pro udělení statusu veřejné prospěšnosti a druhým jsou účinky v případě jeho odebrání. Cílem zákona není pouze technické nastavení podmínek, hlavním principem je zajistit, aby status veřejné prospěšnosti získaly ty organizace, jejichž hospodaření je transparentní. Zákon nemá obsahovat konkrétní taxativní výčet veřejně prospěšných činností, jeho cílem je definice obecných znaků veřejně prospěšné činnosti. Z takového zákona by vyplynula flexibilita systému hodnocení, na druhou stranu bude velká část odpovědnosti přenesena na soudy. Ty budou rozhodovat, jaká činnost znaky veřejné prospěšnosti naplňuje a jaká nikoli. Za zmínku stojí také další cíl zákona, kterým je podpora těch organizací, které již veřejně prospěšnou činnost dlouhodobě úspěšně provozují. Organizace bude muset prokázat, že se v oblasti poskytování veřejné prospěšnosti osvědčila.

Ke zprávě nebylo na základě rozhodnutí vlády<sup>21</sup> vyhotoveno hodnocení regulace dopadů (RIA) s odůvodněním, že zákon je součástí doprovodných právních předpisů k novému občanskému zákoníku. Přesto jsou ve zprávě některé základní předpokládané dopady popsány. Počítá se s větší zátěží soudů, které budou muset žádosti o status veřejné prospěšnosti posuzovat. Stejně tak bude třeba změnit informační systémy tak, aby umožnily

---

<sup>21</sup> Rozhodnutí vlády č. 941 ze dne 14. 12. 2011, kterým vláda schválila Plán legislativních prací vlády na rok 2012

zápis statusu veřejné prospěšnosti. Podle zprávy není zákon v rozporu s Ústavou České republiky ani s žádnou z mezinárodních úmluv a neměl by ohrožovat životní prostředí, rovnost pohlaví ani zvyšovat korupční riziko.

Samotný návrh zákona má 18 paragrafů (původní verze měla 21). V prvním paragrafu je definován předmět úpravy. Podle něj má zákon upravovat podmínky, za kterých může veřejně prospěšná právnická osoba získat status veřejné prospěšnosti a s ním spojené výhody. Explicitně je řečeno, že status veřejné prospěšnosti nemůže získat právnická osoba veřejného práva. V důvodové zprávě ministerstvo připomíná, že si v souladu se vzory zahraničních úprav přeje, aby status byl známkou prestiže a aby při splnění požadovaných podmínek přinášel daňové a v budoucnu možná i další výhody. Status by mohly získat organizace bez ohledu na svou právní formu. Zároveň zákon nijak nezasahuje do poskytování přímých výhod, v návrhu je zdůrazněno, že status veřejné prospěšnosti nebude podmínkou pro poskytování dotací. Toto ustanovení podle mého názoru jasně stanovuje základní cíle zákona a komentář důvodové zprávy je zdůvodňuje. Zajímavé je, že z původní verze předložené k připomínkování zmizelo ujištění o tom, že „Tím není dotčen zvláštní zájem státu na podpoře občanských organizací vytvářených z iniciativy občanů.“, který spolu s komentářem důvodové zprávy, že se podmínky pro přímou podporu nemění, dával jasně najevo, že zákon o veřejné prospěšnosti nebude zasahovat do legitimacy a důležitosti vzájemně prospěšných organizací a že neusiluje o snížení jejich významu ve společnosti. Oproti tomu věcný záměr zákona vytvořený RVNNO počítal například s tím, že na finančně náročnější dotace budou mít nárok pouze organizace se statusem VP, ministerstvo spravedlnosti však ve svém návrhu zákona takovou možnost nezmiňuje a odkazuje na výhody popsané v jiných předpisech. Přesto je i ze schválené verze zákona i z důvodové zprávy zřejmé, že má na mysli především nepřímé výhody v podobě úlevy na daních z příjmů. Jiný druh výhod, spočívající v čerpání z veřejných rozpočtů, zmiňuje v důvodové zprávě pouze konstatováním, že *„Není však vyloučeno, že v budoucnu budou právnickým osobám se statusem veřejné prospěšnosti poskytovány i další výhody“*.

Další paragraf pojednává o podmínkách nabytí statusu Veřejné prospěšnosti. V zakladatelském právním jednání musí mít právnická osoba určeno jako hlavní činnost veřejně prospěšnou činnost, určit výši vypořádacího či likvidačního podílu maximálně do nominální výše vkladu a určit kontrolní orgán. Podnikatelská činnost musí být pouze vedlejší a její výtěžky slouží k podpoře hlavní činnosti (výjimkou jsou sociálního družstva, jejichž

činnost je však omezena v zákoně o obchodních korporacích<sup>22</sup>). Zisk z výdělečné činnosti se nesmí rozdělovat mezi zakladatele, členy povinných orgánů, zaměstnance či jejich blízké s výjimkou nadace se smíšeným účelem (tj. nadace jak s veřejně prospěšným, tak i dobročinným účelem). Právnícká osoba musí v den návrhu předložit výroční zprávu aspoň za dvě účetní období. Tyto výroční zprávy musí obsahovat účetní závěrku, přehled příjmů a jejich použití, přehled nákladů a souhrnnou sumu tří nejvyšších ročních příjmů členů orgánů, zaměstnanců či dobrovolníků a případně další skutečnosti požadované jinými právními předpisy. Pokud obrat PO přesahuje 5 milionů Kč, musí být účetní závěrka ověřena auditorem. Dále se v paragrafu stanoví, že právo na zápis statusu má pouze PO, které nebyl v posledních 5 letech odňat. Zvláštní možnost mají nově vzniklé organizace, co požádají o status do roku od svého vzniku. V tom případě místo výroční zprávy PO podají předpokládané zdroje svých příjmů a předpokládaný způsob jejich dalšího použití; předpokládané náklady na vlastní správu a mzdy včetně předpokládaného počtu zaměstnanců a dobrovolníků a předpokládanou souhrnnou sumu 3 nejvyšších ročních příjmů členů voleného orgánu, zaměstnanců nebo dobrovolníků v PO. Já osobně jsem v původním návrhu zákona postrádal právě specifikaci konkrétních dokumentů a informací, které by měly organizace v žádosti o přidělení statusu poskytnout, nebo alespoň snahu o jejich obecnější specifikaci. Ve věcném záměru zákona byl takový výčet v popisu samotného procesu, zde doklady o poskytování veřejně prospěšných služeb nebo odkaz, kde budou specifikovány, chyběly, a to i v důvodové zprávě. Ve verzi předložené poslanecké sněmovně už jsou podmínky srozumitelnější tím, že se v den návrhu předloží výroční zprávy za dvě účetní období. Konkrétní náležitosti ohledně výroční zprávy jsou navíc specifikované v samostatném devátém paragrafu.

V důvodové zprávě je vysvětlen rozdíl mezi podnikatelskou a výdělečnou činností, přičemž se nepřipouští, aby hlavní činnost směřovala k soustavnému získávání zisku, výdělečná však být může (logicky s výjimkou právních forem, u kterých je to zakázáno). V zakladatelském právním jednání musí být jasně uvedeno využití zisku z hlavní a vedlejších činností a způsob vypořádání s likvidačním zůstatkem. U obchodních společností a družstev usilujících o status musí být stanoveno vypořádání maximálně do výše vkladu, čímž se zákon snaží zajistit, aby prostředky, které organizace díky statusu získá, byly na veřejně prospěšnou činnost skutečně použity. Důvodová zpráva vysvětluje, že povinnost zřídit kontrolní orgán je součástí vnitřní kontroly, vedle ní by však měla existovat i kontrola vnější ze strany státu,

---

<sup>22</sup> Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), účinnost od 1.ledna 2014

věřitelů, dárců i širší veřejnosti. Zmiňuje, že stát nemá specializovaný orgán pro dohled nad veřejně prospěšnými organizacemi, a tuto roli tedy budou standardním způsobem provádět především příslušné soudy a finanční úřady. Členové voleného orgánu mají v souladu s novým občanským zákoníkem přímou odpovědnost za škody vzniklé porušením svých povinností. Pro umožnění vnější kontroly je důležitá povinnost pravidelně vydávat výroční zprávu a zveřejňovat účetní uzávěrku.

V minulé verzi zákona bylo pouze napsáno, že zakladatelé a členové povinných orgánů musí být bezúhonní. V nové verzi se bezúhonností zabývá celý třetí paragraf. Hlavním důvodem je podle důvodové zprávy hlavně řešení prokazování bezúhonnosti cizinců či zahraničních právnických osob.

Čtvrtý paragraf upřesňuje, že člen kontrolního orgánu nesmí být členem statutárního orgánu ani být spřízněný s jeho členem, nesmí být likvidátorem ani zaměstnancem organizace. Po připomínkování byla přidána výjimka, že jedna třetina členů kontrolního orgánu může být v zaměstnaneckém poměru, pokud je počet zaměstnanců v organizaci vyšší než 50.

Pátý paragraf zákona se zabývá náplní veřejně prospěšné činnosti. Obsahuje demonstrativní výčet oblastí (je jich 28), do kterých veřejně prospěšná činnost přísluší. V důvodové zprávě se jasně uvádí, že výčet není taxativní a je na příslušném soudu, aby rozhodl, zda činnost je či není veřejně prospěšná. Předchozí verze obsahovala i definici veřejně prospěšné činnosti jako takovou činnost, „*která je poskytována za stejných podmínek pro všechny předem neurčenému počtu příjemců z řad veřejnosti, s cílem přispívat k dosahování obecného blaha. Hlavním účelem výkonu veřejně prospěšné činnosti není vytváření zisku.*“ Demonstrativní výčet byl také přeformulován, do nové verze byla přidána podpora rodiny a prevence kriminality a sociálně patologických jevů. Naopak bylo odejmuto zdravotnictví. Jelikož se ve výčtu počítá i s pojmem znevýhodněná osoba, tak byla i její definice v původní verzi zákona obsažena. V současně projednávané verzi je pojem definován pouze v důvodové zprávě. Stejně tak v původní verzi zákona obsahovala i negativní vymezení veřejně prospěšné činnosti – bylo zdůrazněno, že se nejedná o podporu politické strany či politického hnutí a činnost zaměřenou výlučně za účelem uspokojení soukromých potřeb a zájmů zakladatele či společníků dané právnické osoby. Účelem paragrafu bylo tak rozlišit vzájemně a veřejnou prospěšnost. Na rozdíl od návrhu RVNNO ministerstvo spravedlnosti v zákoně nezavádí ani nedefinuje pojem veřejně prospěšné služby, ačkoli tento pojem v důvodové zprávě používá. Osobně mi absence obecné definice přijde nešťastná, svůj účel mělo i negativní vymezení.

Šestý paragraf udává, že o přidělení statusu budou rozhodovat na základě splnění podmínek jeho přidělení (paragrafy 2-4) soudy. Určení lhůty v původní verzi bylo obsaženo v samotném zákoně, zde je uvedeno s odkazem na rejstříkový zákon a zákon o církvích a náboženských společnostech v důvodové zprávě. Zápis provede na základě jejich rozhodnutí ten, kdo vede příslušný veřejný rejstřík a to nejpozději do pěti pracovních dnů. Pokud není do této doby zápis proveden, status se považuje od následujícího dne po uplynutí lhůty za zapsaný. Soudy budou rozhodovat v civilním řízení, se kterým počítá nový zákon o zvláštních řízeních soudních. Řízení by podle tohoto zákona mělo po obdržení všech potřebných dokumentů trvat maximálně patnáct dnů. S automatickým zápisem do jisté lhůty, pokud by nedošlo k odmítnutí statusu, počítal i věcný záměr zákona.

Dalších čtyři paragrafy pojednávají o výhodách a povinnostech PO se získaným statutem veřejné prospěšnosti. Nadace se statutem veřejné prospěšnosti má možnost stát se svěřenským správcem svěřenského fondu<sup>23</sup>, souvisí-li účel svěřenského fondu s činností nadace. Naproti tomu PO musí účtovat odděleně svou hlavní činnost, vedlejší činnost, provoz obchodního závodu a vlastní správu. Od minulé verze odpadl paragraf omezující zálohy a půjčky spřízněným osobám. Dále musí PO se statutem ukládat do sbírky listin veřejného rejstříku také výroční zprávy za každé uplynulé účetní období, které obsahují náležitosti popsaných již v odstavci o podmínkách přidělení statusu. V případě velkého obrátu (5 milionů Kč) musí být účetní závěrka ověřena auditorem. Nový desátý paragraf řeší pobočné spolky, hlavní spolek má povinnost splnit podmínky a odevzdat listiny za všechny své pobočné spolky se statutem. Navrhované znění se od věcného záměru neodchyluje. Výjimkou je pouze zveřejňování smluv na outsourcingové služby a účasti na dotačních programech, to obojí totiž z návrhu ministerstva spravedlnosti vypadlo a zmínka o nich není ani v důvodové zprávě.

Následky porušení povinností řeší paragrafy 11. Přestane-li právnická osoba se statutem splňovat některou z podmínek, vedoucí rejstříku ji vyzve k nápravě. Pokud se nedostatek v přiměřené lhůtě neodstraní, je povinen informovat soud. Paragraf 12 pojednává o tom stejném v případě pobočného spolku. V důvodové zprávě se nutnost specifikace odůvodňuje tím, že by odebrání statusu mělo zasáhnout jen daný pobočný spolek bez ohledu na hlavní či jiné pobočné spolky.

Paragrafy 13-15 se zabývají řízení o odnětí statusu a následky výmazu statusu. Toto řízení může být zahájeno bez návrhu nebo s návrhem osoby, která má na něm právnický

---

<sup>23</sup> Svěřenský fond je soubor majetku bez právní subjektivity vyčleněný ke zvláštnímu účelu spravovaný jmenovanou osobou (jedná se tedy o zvláštní druh správy cizího majetku). Byl zaveden novým občanským zákoníkem.

zájem. Tato skutečnost se zapíše do daného veřejného rejstříku a v průběhu tohoto řízení organizace nemůže získávat žádné výhody se statusem spojené. Ty bude moci uplatnit následně, pokud výsledkem řízení bude rozhodnutí organizaci status ponechat, v opačném případě nárok na ně ztrácí. Paragraf 16 zmiňuje i možnost žaloby o náhradu újmy proti navrhovateli, pokud se návrh ukáže jako neoprávněný. Žalobu může PO dodat do 6 měsíců od obdržení pravomocného rozhodnutí.

Paragraf 17 řeší přechodná ustanovení a snaží se eliminovat problémy nově vzniklých PO které změni právní formu. Nástupnická organizace musí doložit splnění podmínek k získání statusu do 2 měsíců ode dne svého vzniku. Zákon má stejně jako nový občanský zákoník nabýt účinnosti 1.ledna 2014.

Návrh zákona Ministerstva spravedlnosti včetně důvodové zprávy mi připadá méně srozumitelný než věcný záměr zákona vypracovaný RVNNO. Z již zmíněných věcných odlišností bych uvedl zejména řešení benefitů a snížení některých nároků na transparentnost. Zákon v současné podobě benefity nijak nevyjmenovává, pouze odkazuje na další právní předpisy. Podstatná tedy je nová právní úprava daní, kterou 17.4. 2013 schválila vláda. Daňové zákony bylo třeba změnit nejen kvůli veřejné prospěšnosti, ale potřeba jejich přepracování se týká, jak plyne z nového občanského zákoníku, i dalších oblastí. Pro veřejnou prospěšnost je nejdůležitější především změna daně z příjmu, která upravuje možnost čerpání daňových benefitů a je vypracovávána ministerstvem financí.

#### **4.6 Návrh zákona o dani z příjmu**

Jak již bylo řečeno v kapitole o návrhu zákona o veřejné prospěšnosti, benefity získané se statusem veřejné prospěšnosti bude řešit jiný předpis. Novela zákona o daních z příjmu vypracovaná ministerstvem financí s tím již počítá, stejně jako s dalšími změnami potřebnými pro nový občanský zákoník. V prvním odstavci paragrafu 17 je definován veřejně prospěšný poplatník. Je to poplatník *„který podle svého zakladatelského právního jednání, statutu, zákona nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci vykonává jako svou hlavní činnost veřejně prospěšnou činnost, plnění povinností na úseku požární ochrany nebo činnost policie“*. Následuje výčet institucí, které jsou pokládány za veřejně prospěšného poplatníka, mimo jiné to jsou organizační složky státu, obce a kraje, politické strany, zdravotní pojišťovny, státní fondy, příspěvkové organizace, Česká televize, rozhlas či profesní komory a zájmová



sdružení PO, u nichž nejsou členské příspěvky osvobozeny od daně. Ve druhém odstavci se jednoznačně stanoví, že poplatník se statutem veřejné prospěšnosti je pokládán za veřejně prospěšného poplatníka, pokud není prokázán opak. Třetí odstavec vymezuje veřejně prospěšného poplatníka negativně. Nemůže jím být obchodní organizace s výjimkou sociálních družstev a poplatník založený za účelem ochrany podnikatelských zájmů svých členů. V zásadě tedy je veřejně prospěšný poplatník buď nezisková organizace se statutem veřejné prospěšnosti, nebo právnické osoby veřejného práva, které podle ministerstva mají na tento status nárok.

Daněmi veřejně prospěšného poplatníka se blíže zabývá paragraf 18a. Zde je řečeno, že pokud jsou výdaje poplatníka na veřejnou prospěšnost vyšší než jeho příjmy z ní, nejsou tyto příjmy předmětem daně. Jednotlivé činnosti v rámci jednoho druhu činnosti se posuzují v rozpočtovém období odděleně, daně pak lze platit za jednotlivé činnosti. Podle důvodové zprávy ministerstva je tento postup sice náročný, ale nutný. Cílem je zajistit všem pro podnikání srovnatelné podmínky. Výjimku má veřejně prospěšný poplatník se statutem veřejné prospěšnosti, ten rozlišovat mezi druhy činností nemusí. Veřejně prospěšný poplatník musí vést účetnictví ke dni závěrky tak, aby v něm byly oddělené příjmy, které jsou předmětem daně od těch, které jím nejsou. Předmětem daně nejsou ani dotace či jiná podpora z veřejných rozpočtů, výnos daně nebo jiného peněžitého plnění plynoucí obci či kraji, platba za nájem nebo prodej státního majetku, jehož výnos příjmem státního rozpočtu. Zajímavými případy je podpora Vinařského fondu nebo zisk z prodeje majetku, na který se vztahuje zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Naopak bude nutno platit daně z reklamy, z členského příspěvku, z úroku a z nájemného (s výjimkou nájmu státního majetku). Daň z příjmů s výjimkou investičních dotací musí platit ti veřejně prospěšní poplatníci, kteří jsou veřejnou vysokou školou, veřejnou výzkumnou institucí, Českou televizí a Českým rozhlasem, poskytovatelem zdravotních služeb, nadací zřízenou k podpoře osob jejich blízkými, obecně prospěšnou společností, ústavem či profesní komorou, zájmovým sdružení právnických osob a organizací zaměstnavatelů, u nichž nejsou členské příspěvky osvobozeny od daně.

Podle paragrafu 19 budou od daně osvobozeny členské příspěvky spolků, které nejsou organizací zaměstnavatelů i výnosy z nadační listiny nadace, jejímž účelem je založení této nadace, a tato nadace je veřejně prospěšným poplatníkem. Rovněž jsou od daně osvobozeny bezúplatné příjmy PO, které jsou veřejně prospěšným poplatníkem, a tento příjem byl obdržen a využit pro veřejně prospěšné účely k činnostem, z nichž dosahované příjmy nejsou předmětem daně. To platí i pro obdobné organizace se sídlem v EU, Islandu a Norska.

Výjimkou jsou instituce uvedené na konci předminulého odstavce, které již daň z příjmu platit musí.

Jak uvádí paragraf 20, budou mít navíc veřejně prospěšní poplatníci základ daně snížen až o 30% (maximálně však o 1 milion), jak uvádí paragraf 20. Výjimkou budou obce, kraje a poplatníci, kteří status veřejné prospěšnosti mít mohou, ale nemají ho a opět instituce uvedené na konci předminulého odstavce. Rovněž je od daní osvobozen dar veřejně prospěšným poplatníkům, jenž bude použit k úhradě nákladů z činností, z nichž dosahované příjmy nejsou předmětem daně z příjmů. Zároveň tyto dary uvedeným veřejně prospěšným poplatníkům mohou být odečteny z daňového základu dárců a jsou považovány za veřejně prospěšnou činnost. Maximálního limit pro daňový odpočet darů na veřejně prospěšné účely je u fyzických osob 10 %, u právnických osob 5 %. Úhrnná hodnota během zdaňovacího období musí být u fyzických osob minimálně 1000 Kč a právnických osob 2000 Kč.

Navrhovaná daňová úprava přináší pro PO se statusem veřejné prospěšnosti řadu výhod, které mohou PO motivovat k tomu, aby o status veřejné prospěšnosti žádali. Definice veřejně prospěšného poplatníka mi s ohledem na řadu výjimek připadá příliš široká. Je otázkou zda by pro lepší přehlednost zákona nebylo možné definovat další kategorii poplatníka, která by tyto výjimky zahrnovala. 17.4. 2013 daňovou úpravu schválila vláda.

#### ***4.7 Mezinárodní konference o veřejné prospěšnosti v Praze***

Ve dnech 9.a 10. září 2010 se v Praze uskutečnila Mezinárodní konference o statusu veřejné prospěšnosti.

Konferenci zahájil tehdejší vládní zmocněnec pro lidská práva a místopředseda RVNNO Michael Kocáb. Ve svém projevu zdůraznil, že předložení paragrafovaného znění zákona o veřejné prospěšnosti bylo pro něj ve vládách premiérů Topolánka a Fischera prioritou. Po předložení věcného záměru má v úmyslu iniciovat diskusi, která by pomohla nalést odpovědi na dosud nezodpovězené otázky. Důvodem k úpravě veřejné prospěšnosti je potřeba určitého právního vymezení neziskového sektoru. Jednotlivé právní formy jsou vymezením politickým, zvoleným RVNNO v roce 1997 účelově pro potřeby podpory neziskových organizací. Veřejná diskuse o návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti je v souladu s úsilím vlády o větší transparentnost dotací. Již samotný věcný návrh prošel

rozsáhlou diskusí uvnitř RVNNO, v besedách s veřejností a připomínkovým řízením. Konference je pokračováním této snahy o maximální otevřenost.

Poslanec Petr Tluchoř ve svém projevu zdůraznil roli neziskového sektoru jako pilíře demokracie a západní kultury. Demokracie bez spontánních občanských aktivit založených na vzájemné pomoci a svobodě by dle jeho slov byla pouhou mocenskou hrou. Pro něj není neziskový sektor opozicí, ale partnerem, který přebírá agendu, kterou stát nezvládá. Zcela chybný je pak pohled na neziskový sektor jako na spojenou nepolitickou opozici vůči vládě, která se snaží s pomocí byrokratických nástrojů pouze využít státních dotací v boji proti liberalismu a za svržení řádu. Zcela vylučuje možnost, že by nový zákon mohl vést k regulaci neziskových organizací či dokonce k jejich ovládnutí. Naopak by zákon měl být pro organizace garantem svobody, zajistit transparentnost jejího fungování, spravedlnost při financování i zlepšení podmínek pro soukromé dárcovství. Poslankyně Lenka Kohoutová (mimo jiné i zakladatelka nadačního fondu pro podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením) zdůraznila, že diskuse má být především o definici veřejné prospěšnosti a stanovení pravidel pro možnosti financování. Aby nedocházelo ke sporům, zda je ta která organizace veřejně prospěšná, měla by existovat jednoznačná právní definice. Současná situace, kdy taková definice chybí, umožňuje nestandardní chování orgánů, kteří se státním rozpočtem nakládají. Neprůhledný dotační systém dává prostor korupci.

Dalším řečníkem, který na konferenci vystoupil, byl Prof. JUDr. Ivo Telec, CSc. z právnické fakulty Masarykovy univerzity. Ten Věcný záměr zákona ocenil. Připomněl, že úprava statusu veřejné prospěšnosti v občanských zákonících je ve světě běžná a sama o sobě nemá daňové či dotační následky. Upozornil na skutečnost, že pokus řešit veřejnou prospěšnost proběhl již v roce 1995 a jeho výsledkem byl pouze vznik další právní formy právnické osoby, a sice zákon o obecně prospěšných společnostech. Poukazuje na to, že myšlenka veřejné prospěšnosti je v českém právním řádu již obsažena, většinou však skrytě či v opisu. Základním problémem je naprostá nekonceptnost používání institutu veřejné prospěšnosti, čímž dochází ke splývání veřejné a soukromé prospěšnosti. Za velkou prohru v tomto ohledu považuje odmítnutí nového spolkového zákona v roce 2000, jehož důsledkem byla přetrvávající absence rejstříku občanských sdružení, který v rakouském právu existoval a po sovětském vzoru zanikl. Současná snaha o právní úpravu veřejné prospěšnosti a diskuse o ní by měly vést k jasnému koncepčnímu řešení problému.

Konference se zúčastnil i Prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš, vedoucí rekodifikační komise pro přípravu nového občanského zákoníku. Profesor zdůraznil, že nový občanský zákoník je vytvářen v jiné koncepci, než je současná právní úprava. Má respektovat svobodu jedince a

ponechat mu i v jeho konání maximální volnost. Důvodem vzniku veřejné prospěšnosti je především snaha vyřešit problém státní podpory, která by měla být udílána nikoliv na základě právní formy právnické osoby, ale na základě jejích vlastností.

S vlastním projevem na konferenci vystoupil i ředitel odboru strategie daňové politiky a správy ministerstva financí Martin Jareš. Zdůraznil, že stát by se měl v oblasti daní snažit nezasahovat do věcí, které by mohly ovlivnit ekonomická rozhodování, tedy do tržního prostředí zasahovat co možná nejméně. Daňové zvýhodnění veřejně prospěšných organizací se tak na první pohled může zdát jako nežádoucí, odporující této koncepci daňové politiky. Daňová zvýhodnění jsou však nejen nástrojem pro příjmy státu, ale také nástrojem jeho politiky.

#### ***4.8 Názory neziskových organizací a nevládních expertů***

K Věcnému záměru zákona se podrobně vyjádřila asociace neziskových organizací Zelený kruh. S cíly tohoto zákona (veřejný rejstřík, povinné výroční zprávy, zpřehlednění podmínek financování) souhlasí, domnívá se však, že komplexní legislativní úprava fungování neziskového sektoru je nadbytečná, že postačí úprava pravidel pro užívání veřejných prostředků. Upozorňuje, že organizace neziskového sektoru nejsou pouhými poskytovateli veřejně prospěšných služeb garantovaných státem, ale že mají v první řadě své vlastní poslání a tím je mimo jiné i posílení pluralismu, solidarity a komunikace. Právě tyto organizace často otevírají témata, která mohou být pro státní aparát nepohodlná. Pro fungování občanského sektoru tedy není důležitá pouze formální nezávislost, ale je třeba zachovat i spontánnost a zodpovědnost subjektů, které ho tvoří, za sebe samotné. Proto by stát měl, namísto zásahů do fungování občanského sektoru, pouze přesně formulovat jasná pravidla, která musí příjemce veřejných prostředků splnit, pravidla pro veřejné zakázky a granty včetně podmínek, které by měly uchazeči o ně splnit. Zelený kruh tedy klade důraz především na to, aby zákon znemožnil politické i komerční zneužití a neomezoval možnosti vícezdrojového financování neziskových organizací. Rovněž je třeba, aby organizací, které by formálně nemohly na status dosáhnout, bylo co nejméně a aby jejich fungování nebylo zákonem zkomplikováno, což se týká zejména malých občanských sdružení. Zákon by měl zbytečnou administrativní zátěž snižovat. Souběžně se zákony o neziskovém sektoru je třeba novelizovat zákony ohledně rozpočtových pravidel.

Zelený Kruh také upozorňuje na definici veřejné prospěšnosti a činnosti ve Věcném záměru, konkrétně na formulace jako je „služba neurčitému počtu“ či „činnost zaměřená na nekonkrétní adresáty“. Podle asociace existuje řada organizací, jejichž cílová skupina je velmi určitá a přitom jsou nepochybně veřejně prospěšné, například terénní či komunitní práce v sociálně vyloučených lokalitách. Navíc konkretizace své cílové skupiny je v sociálních službách známkou zvyšování kvality. V projektech a strategických dokumentech je od organizací vyžadováno, aby svoji cílovou skupinu co nejvíce konkretizovaly, aby se na ni mohly účinně zaměřit. Stejně doporučení lze nalézt i v příručce Ministerstva práce a sociálních věcí. Definici proto Kruh pokládá za absurdní a navrhuje vlastní definici, a sice že veřejně prospěšná organizace je ta, která slouží veřejnosti jako celku nebo vymezené skupině uživatelů, o níž platí že jsou oproti většinové populaci v nevýhodě nebo že podporováním této skupiny získává veřejnost podstatnou hodnotu.

V oblasti fungování rejstříku Zelený Kruh klade důraz na to, aby zápis dostal každý, kdo předloží stanovené dokumenty, tedy aby fungoval na evidenčním principu. Vedení těchto rejstříků by mělo být podle asociace na soudech, které by měly být jistou garancí nezávislosti a mají už ve vedení obchodních rejstříků praxi. Ve vedení rejstříků ministerstvem, jak je tomu v současnosti u občanských sdružení, vidí negativní pozůstatek Rakouska-Uherska. Podle asociace je také třeba zajistit, aby odjímání statusu nebylo prostředkem politického boje nebo důsledkem banálního porušení formálních pravidel. Požadavek, aby organizace plnila podmínky statusu veřejné prospěšnosti na dobu minimálně 10 let, považuje Zelený Kruh za ohrožení možnosti strategického plánování organizace. Doporučuje kratší období 3-5 let.

Další upozornění se týká reinvestice zisku. Navrhovaná úprava obsahuje podmínku, že zisk musí být reinvestován pouze na rozvoj veřejně prospěšných služeb či činností. Podle asociace však tato úprava bude výraznou brzdou v rozvoji sociálního podnikání a vícezdrojového financování. Konečným důsledkem tak bude opak toho, co je cílem zákona. Naopak by v definici mělo být obsaženo, že i podnikání může být u veřejně prospěšné organizace součástí jejich veřejně prospěšných činností a služeb. Organizace také vidí problém v tom, že by měly být přesně definovány parametry pro účelné nakládání s prostředky a hospodárnost. Upozorňují, že mnohé organizace musí investovat mnoho prostředků na fundraising od soukromých dárců a tyto počáteční investice včetně udržování základny dárců jsou extrémně finančně náročné. Zelený kruh si pak klade otázku, zda takové organizace nebudou kontrolní orgány považovat za nevhodné. I zde může dojít k omezování možností vícezdrojového financování a tedy i k nezamýšleným důsledkům, které budou se záměrem zákona v rozporu.

Mezi odpůrce zavedení veřejné prospěšnosti se zařadil i Ondřej Liška, bývalý ministr školství, mládeže a tělovýchovy a bývalý předseda strany zelených. Před svou politickou kariérou pracoval např. pro nadaci Forum 2000. Obává se, že bez jednoznačné definice, co je veřejná prospěšnost a jak se měří, dojde k tomu, že úřady budou mít v rozhodování, komu status přidělí a komu ne, zcela volnou ruku. Pro občanskou společnost je podle jeho názoru důležitá především transparence a svoboda, tedy opak byrokratického rozhodování bez jasně daných pravidel. Obává se neprůhledného rozhodování, které bude vytvářet prostor pro klientelismus, korupci a v nejhorším případě i diskriminaci nepohodlných nevládních organizací. Byrokratické požadavky podle něj mohou místo k vyššímu rozvoji veřejně prospěšných aktivit vést k jejich utlumení a organizace, které dosud prováděly veřejně prospěšnou činnost, existenčně ohrozit. Ve svém důsledku se podle Lišky jedná o snahu občanský sektor mocensky regulovat. Již teď prý musí být některé organizace opatrné, aby se státní správě neznelíbily a zavedení statusu může tuto situaci ještě zhoršit. Liška se domnívá, že by měl stát v současné době snižování veřejných nákladů na občanský sektor spíše vytvářet prostor k rovnému přístupu k evropským dotacím, k sociálnímu podnikání a k soukromému a firemnímu dárcovství.

K veřejné prospěšnosti se dlouhodobě vyjadřuje i Ing. Tomáš Rosenmayer, jenž tehdy působil v Centru pro výzkum neziskového sektoru. Centrum pro výzkum neziskového sektoru (zkráceně CVNS<sup>24</sup>) je výzkumným institutem ve formě občanského sdružení vzniklým ze spolupráce Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně a občanského sdružení Trialog<sup>25</sup> (Brněnského institutu rozvoje občanské společnosti).

Tomáš Rosenmayer ve stati *Potřebujeme vůbec vymezit veřejnou prospěšnost?* upozorňuje, že každý máme o tom, co je a co není veřejně prospěšné, jinou představu. Nakonec dochází k podpoře těch činností a organizací, které odpovídají definici veřejného zájmu. Připomíná, že organizace a činnosti mohou být podporovány i konkrétními lidmi. Veřejná prospěšnost tedy již podle něj je faktickou součástí společnosti i bez jakékoliv definice. Rovněž tvrdí, že veřejná správa už vlastně dávno veřejnou prospěšnost uplatňuje, což zdůvodňuje existencí třech jejích prvků. Prvním prvkem jsou dotace. O dotaci může žádat jakákoliv nezisková organizace, ovšem dostává ji pouze na konkrétní činnost a žádost může být zamítnuta. Veřejná správa tedy již při rozhodování posuzuje, jaké činnosti podporovat

---

24 <http://www.e-cvns.cz/>

25 <http://www.trialog-brno.cz/>

chce a jaké nikoliv. Druhým prvkem jsou daňové zákony. Stát se vzdává části daní z příjmů určitých organizací a osob. Třetí prvkem je zvláštní režim pro majetek nabytý tím, že se ho soukromá osoba vzdá za účelem podpory vymezených činností. Tím je míněna právní forma nadace. Mohou se objevit námitky proti transparentci dotací nebo příliš úzkému okruhu či rozsahu daňových zvýhodnění, v zásadě však podle Rosenmayera je již veřejná prospěšnost v české praxi naplňována. Expert si tedy klade otázku, v čem nové zavedení veřejné prospěšnosti po vzoru některých zahraničních zemí pomůže. Je přesvědčen, že by jistě bylo užitečné zmíněné tři prvky veřejné prospěšnosti v českém právu sjednotit. Dále doporučuje k řešení například malou diferenciaci neziskových organizací, konkrétně skutečnost, že existují téměř stejné požadavky na velké i velmi malé nadace, které potom byrokracii zvládají obtížně. K tomu je však třeba konkrétní úprava, nikoliv vágní definice. Přál by si, aby výsledkem byl model, který by neziskovým organizacím umožnil jednoduchý vznik a fungování a teprve při žádosti o výhody by tyto organizace měly plnit složitější podmínky. Necht' se pak nazývají veřejně prospěšnými organizacemi a získávají status veřejné prospěšnosti, ale definice veřejné prospěšnosti je podle něj zbytečná.

Tomáš Rosenmayer se tedy nevymezuje ani tak vůči zavedení statusu veřejné prospěšnosti, jako proti definicím, co veřejná prospěšnost vlastně je. I jeho názory na potřebu změn jsou v souladu s názory zastánců zavedení statusu veřejné prospěšnosti. Otázkou je její konkrétní podoba, ze samotné definice veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku tato konkrétní řešení nevyplývají. Názory expertů, které jsou založeny na faktech a vedou ke konkrétním návrhům namísto teoretických úvah, jsou tedy velice cenné i z toho důvodu, že na tuto skutečnost upozorňují. Těžko lze odhadovat, zda budou například upraveny podmínky vzniku a fungování pro právnické formy poté, co se status veřejné prospěšnosti doopravdy zavede. V samotné stati Rosenmayer neuvádí žádnou obavu z negativních důsledků zavedení definice veřejné prospěšnosti, lze tedy předpokládat, že její zakotvení v novém občanském zákoně považuje spíše za zbytečné než škodlivé.

Nett v tiskovém prohlášení k návrhu ustanovení o veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku z června 2011 tuto úpravu kritizoval. Hlavním koordinátorem iniciativy a prohlášení byl Petr Bergmann. K prohlášení se přihlásilo kolem 300 nevládních nestátních organizací. Návrh pokládají za diskriminační a obávají se, že v praxi bude mít jiný účel než deklarovaný.

Petr Bergmann rozepsal své stanovisko i na stránkách Spiralisu. Svě námitku shrnul do pěti bodů. V první řadě pokládá věcný záměr<sup>26</sup> za ve svých důsledcích nedomyšlený a

---

26 [http://www.spiralis-os.cz/images/dokumenty/odborna\\_sekce/zakon\\_VP/vecny\\_zamer\\_58.pdf](http://www.spiralis-os.cz/images/dokumenty/odborna_sekce/zakon_VP/vecny_zamer_58.pdf)

nesloužící proklamované ideji. Vadí mu absence vize. Připomíná, že původním zadáním vlády tlumočeným Džamilou Stehlíkovou, bylo zpracování samostatného zákona o občanském sektoru. Ten měl vést k lepšímu vymezení postavení neziskových organizací a způsobů jejich fungování v návaznosti na současnou a budoucí legislativu. K tomu však nedošlo. Dále mu vadí nekoncepčnost návrhu, upozorňuje na skutečnost, že záměr předpokládá budoucí zvýhodnění držitelů statusu veřejné prospěšnosti v různých oblastech, ale předpoklady nevycházejí z žádné propracované koncepce a výhody tak působí nesystémovým dojmem. Jako příklad uvádí sociální podnikání, přičemž podnikání je v rozporu s neziskovou činností. Využít ji tak podle Bergmanna mohou pouze obecně prospěšné společnosti, které mají přísné podmínky fungování nastaveny již nyní. Jako absurditu uvádí spojení veřejně prospěšná obecně prospěšná organizace. Čtvrtým bodem, který se mu nelíbí, je nedůslednost. Zavedení statusu veřejné prospěšnosti prý neumožňuje zpřehlednění neziskového sektoru a jeho financování, proto by bylo třeba vymezit veřejnou a vzájemnou prospěšnost. Samotné udělení statusu nic nedefinuje. Dále Bergmann upozorňuje na fakt, že sami tvůrci návrhu nepředpokládají, že by organizace výhody statusu nějak hromadně využívaly. Z odhadovaného počtu 40-80 tisíc organizací využije ročně nějakou formu státní dotace pouze přibližně 3 tisíce organizací. Zákon tedy bude adresován pouze zlomku neziskových organizací.

Nadace VIA podala 25. ledna 2011 připomínku k podobě návrhu ustanovení veřejné prospěšnosti v novém zákoníku. Je přesvědčena, že podmínky k financování a přiznávání výhod do občanského zákoníku nepatří. Ustanovení by mělo především nastavit podmínky umožňující snadné sdružování lidí. Navíc podle ní návrh prakticky nic nemění, protože faktické výhody pro dárce a neziskové organizace jsou již zakotveny v daňových zákonech. Stejně jako ostatní kritici vnímá tuto úpravu jako ohrožení pro některé neziskové organizace, neboť prý skýtá prostor pro zneužití státní mocí tím, že umožní některé činnosti, dosud uznávané jako obecně prospěšné, již za ně v budoucnu nepokládat.



## 5. Závěr

Zamyslíme-li se nad tím, které organizace by měly patřit mezi příznivce zavedení statusu veřejné prospěšnosti a které mezi jeho kritiky, zjistíme, že očekávání a realita bývají mnohdy odlišné. Podle logiky věci by kritiky měly být především neservisní organizace opoziční, zatímco organizace, které již nyní plní servisní funkci, jeho zastánci. Ve společném prohlášení organizací podporujících legislativní zakotvení veřejné prospěšnosti nenalezneme jedinou ekologickou organizaci ani organizaci hájící lidská práva. Většinu tvoří právě servisní organizace, snažící se pomoci lidem v nouzi či jinak znevýhodněným<sup>27</sup>. V seznamu organizací podporující prohlášení Petra Bergmanna již některé ekologické či lidskoprávní organizace nalezneme, stejně tak ovšem opět i mnoho servisních organizací<sup>28</sup>. Lze tedy říci, že typ organizace sice má určitý vliv na postoj k otázce veřejné prospěšnosti, není však faktorem jasně určujícím.

Problém profesionalizace a byrokratizace neziskových organizací, kterého se řada zúčastněných obává, nebude zcela jistě vyřešen přijetím či nepřijetím právní úpravy o veřejné prospěšnosti. Jedná se již o problém globální, který přichází s víceméně přirozeným procesem rozvoje každé organizace, která chce efektivně prosazovat své cíle. Na příkladech v zahraničí jsme viděli, že uvedení statusu veřejné prospěšnosti do praxe nevedlo nikde k omezení svobody sdružování. Problémy v souvislosti s jejím zavedením byly spojené s technickými obtížemi, příliš měkkými nebo naopak příliš náročnými podmínkami či nepříliš motivujícími odměnami, nikde však jeho zavedení nepřineslo nevratný negativní zásah do neziskového sektoru. Mnohá malá sdružení kvůli vysokým byrokratickým nárokům o status veřejné prospěšnosti ani neusilovala, stojí tedy za to zvážit, jakou strukturu veřejně prospěšných organizací chceme mít u nás. Obavy z diskriminace nepohodlných organizací by neměly být podceňovány, ačkoli případy v zahraničí jako Greenpeace<sup>29</sup> nejsou zcela jednoznačné. Skepse některých českých politiků, kteří se na neziskový sektor dívají jako na nevýznamný a nedůležitý nebo naopak mají obavy z toho, že by jim mohl na politickém a ekonomickém poli konkurovat, je však faktem, který přílišnou důvěru neziskových organizací, která by měla být klíčovou, nepřináší.

<sup>27</sup> <http://www.avpo.cz/clanek/1510/619/zpravy/spolecne-prohlaseni-neziskovych-organizaci-podporujicich-legislativni-zakotveni-statutu-verejne-prospesnosti/>

<sup>28</sup> [http://www.tnnett.cz/aktualita/tiskove-prohlaseni\\_k\\_vladnimu\\_navrhu\\_ustanoveni\\_o\\_verejne\\_prospesnosti\\_v\\_obcanskem\\_zakonik](http://www.tnnett.cz/aktualita/tiskove-prohlaseni_k_vladnimu_navrhu_ustanoveni_o_verejne_prospesnosti_v_obcanskem_zakonik)

<sup>29</sup> [http://activistcash.com/organization\\_overview.cfm/o/131-greenpeace](http://activistcash.com/organization_overview.cfm/o/131-greenpeace)

České orgány ve svých dokumentech opakovaně zdůrazňují nutnost podpory občanského sektoru, jako jeden z klíčových nutností pro zlepšení uvádí vládní analýzy RVNNO právě zavedení statusu veřejné prospěšnosti, ve věcném záměru zákona a v hodnocení dopadu jasně popisují k čemu může zavedení statusu přispět. Výstupy v podobě návrhu zákona o veřejné prospěšnosti vypracované ministerstvem spravedlnosti a návrh o změně zákona o dani z příjmu vypracovaném ministerstvem financí změnilo atributy, podle mého názoru směrem spíše k zmírnění kritérií a posílení výhod. I tak však zůstala otázka regulace pro mnoho organizací věcí citlivou a zdůrazňují rizika jejího zavedení.

Zavedení statusu veřejné prospěšnosti je komplexním krokem, jehož následky, kladné i záporné, nelze v současné době zcela předvídat. Komplexní především tím že zasahuje do několika zákonů a zavádí nové pojetí v mnoha vztazích. Existují dvě hlavní příčiny obtížnosti predikace následků. Jednak se jedná o zavedení zcela nového prvku do českého práva, který přináší možnost přidělování výhod a povinností na základě vlastnosti organizace. V zahraničí, především u střeoevropských států bývalého východního bloku, již je jistý další vývoj patrný, je však třeba brát v úvahu, že každý stát má odlišný právní rámec, kulturní tradice a specifické vládní cíle. Rozdíl je vidět již v číslech. Zatímco v Maďarsku získala status více než polovina neziskových organizací, v sousedním Polsku to byla jen necelá desetina<sup>30</sup>. Je třeba si uvědomit, že bude přijat celý nový občanský zákoník a to je do českého právního řádu velký zásah. Ačkoli si vážím schopností i pečlivosti jeho autorů a expertů, kteří předpovídají následný pravděpodobný vývoj, lze podle mého mínění očekávat i mnoho důsledků nezamýšlených. Ty nemusí být spojené jen s nevýhodným poměrem námahy a odměny u organizací, ale i zvýšenou administrativní i finanční zátěží soudů a státních orgánů, snahou organizací se přizpůsobit požadovanému modelu a jejich vyšší soutěživostí či otevření nových kanálů pro lobbying.

Druhým faktorem je na první pohled formální záležitost, jedná se o fakt, že samostatný zákon o veřejné prospěšnosti zatím není schválen a současná krize návrh dále oddálila. Věcný záměr zákona sice uváděl, čeho chce dosáhnout, a byly tu nejrůznější studie možných dopadů zákona i nezávislé analýzy. Politická realita však bývá leckdy proměnlivá a tak paragrafované znění nově vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti, které různé parametry pozměnilo. Už paragrafy o veřejné prospěšnosti v novém Občanském Zákoníku se měnily v průběhu boje o podobu veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku. Nakonec byla její úprava velice obecná. O současnou úpravu veřejné prospěšnosti v návrhu ministerstva

---

30 ICNL Public Benefit Status: A Comparative Overview [online]. 2005. Dostupné z: <[http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss3/special\\_2.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss3/special_2.htm)>

spravedlnosti budou beze sporu mnohé další bitvy. Daňové změny související s Novým občanským zákoníkem byly schváleny 17.4. 2013. Je velice pozitivní, že připomínkování k samostatné úpravě zákona o veřejné prospěšnosti a daňové zákony probíhalo souběžně. Tím by mělo být zajištěno, aby podmínky nabytí statusu a benefity ze statusu vycházely byly v odpovídajícím poměru.

Hlavním motorem sporů bude především strach z větší kontroly státem a obavy ze zneužití státní moci. Navrhovaná úprava mi připadá vyvážená, je zde řada výhod a ulehčení pro organizace co status veřejné prospěšnosti získají a kritéria by měla řada organizací plnit již plněním své právnické formy. Osobně neočekávám, že by budoucí úprava šla směrem k regulaci, která by zasahovala do práva na sdružování. Že by však tato úprava vedla k negativním zásahům do fungování občanského sektoru, již možné je, stejně tak i to, že se status veřejné prospěšnosti stane pouhou formalitou, která nebude plnit žádnou funkci vyjma byrokratické zátěže. Oba tyto negativní výsledky se již v zahraničí objevily, i když jen v menší míře. Je tedy nutné přistupovat s velkou pečlivostí a zodpovědností nejen k formálním úpravám zákona, ale také ke kontrole jeho praktických výstupů. Na ty je pak třeba pružně reagovat, což je věc v českém právu ne vždy jednoduchá.

## Seznam použitých zkratk

- CEDR (Centrální evidence dotací z rozpočtu)
- CNS – Církev a náboženská společnost
- CVNS – Centrum pro výzkum neziskového sektoru
- EPO – Evidovaná právnická osoba
- ENNO - Evidence nestátních neziskových organizací
- EU – Evropská Unie
- FHS – Fakulta humanitních studií
- ICNL – The International Center for Not-for-Profit Law
- ICNPO – International Classification of Not-for-Profit Organisations
- ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy
- IS NNO - Informační systém nestátních neziskových organizací
- NIF – Nadační investiční fond
- NNO – Nestatní nezisková organizace
- NPO – Nonprofit organisation
- OPS – Obecně prospěšné organizace
- OS – Občanský sektor
- PR – Public Relations
- RVNNO – Rada vlády pro neziskové organizace
- UK – Univerzita Karlova
- VP – Veřejná prospěšnost, veřejně prospěšný

## Zdroje

Bergmann, Petr. *Otevřený dopis účastnicím a účastníkům Mezinárodní odborné konference o statusu veřejné prospěšnosti, konané ve dnech 9. a 10. září 2010 v Poslanecké sněmovně a v budově úřadu vlády ve Strakově akademii.* [online], 2010. Dostupné z: <[http://spiralis-os.cz/images/dokumenty/odborna\\_sekce/zakon\\_VP/dopis\\_plnezneni.pdf](http://spiralis-os.cz/images/dokumenty/odborna_sekce/zakon_VP/dopis_plnezneni.pdf)>

CEE Trust, *Poland's council on public benefit activities: a new era of government-civil society partnership* [online]. Dostupné z: <<http://www.ceetrust.org/article/153/>>

CVNS. *Definice neziskového sektoru. Sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS* [online]. 2005. Dostupné z: <[http://www.e-cvns.cz/soubory/Definice\\_neziskoveho\\_sektoru.pdf](http://www.e-cvns.cz/soubory/Definice_neziskoveho_sektoru.pdf)>

Cholenský, Robert. *Co je to veřejná prospěšnost?* [online], 2004. Dostupné z: <<http://www.isea-cz.org/Aktuality/Posledn%C3%AD%C4%8D1%C3%A1nkyakoment%C3%A1%C5%99e/tabid/64/articleType/ArticleView/articleId/102/Co-je-to-veejn-prospnost.aspx>>

Cholenský, Robert. *Když se řekne veřejná prospěšnost právnické osoby* [online], 2005. Dostupné z: <[http://www.viaiuris.cz/files/via\\_iuris\\_2-2005\\_pf\\_31-5-2005.pdf](http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_2-2005_pf_31-5-2005.pdf)>

Cholenský, Robert. *Sdružovací neboli spolkové právo v návrhu nového občanského zákoníku,* [online], 2004. Dostupné z: <<http://www.isea-cz.org/Aktuality/Posledn%C3%AD%C4%8D1%C3%A1nkyakoment%C3%A1%C5%99e/tabid/64/articleType/ArticleView/articleId/101/Default.aspx>>

Český statistický úřad. *Ekonomické výsledky neziskových institucí 2005-2009.* [online], 2011. Dostupné z: <<http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/p/9504-11>>

Forum Darczyńców. *Public Benefit Status in Poland Codification and impact on Third Sector* [online], 2004. Dostupné z: <[http://www.partnerstva.sk/buxus/docs/OSF\\_VP\\_IntSeminar\\_Presentation\\_Lepka.pdf](http://www.partnerstva.sk/buxus/docs/OSF_VP_IntSeminar_Presentation_Lepka.pdf)>

Germanová, Elena. *Aktuální problémy organizací občanského sektoru v legislativním prostředí České republiky*. Praha: Karlova Univerzita, Fakulta humanitních věd, Studium občanské společnosti, 2008. Vedoucí diplomové práce Lenka Deverová.

ICNL. *A Comparative Analysis of European Policies and practices of NGO-government cooperation* [online]. 2004. Dostupné z:

<<http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/compan.pdf>>

ICNL *A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe* [online]. 2008. Dostupné z: <[http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_1.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_1.htm)>

ICNL. *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations* [online]. New York 2004. Dostupné z: <<http://www.icnl.org/research/resources/regional/Guidelines.pdf>>

ICNL *The Legal Framework for Not-for-Profit Organizations in Central and Eastern Europe* [online], 2009. Dostupné z: <[http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss2/art\\_1.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss2/art_1.htm)>

ICNL *Public Benefit Status: A Comparative Overview* [online]. 2005. Dostupné z: <[http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss3/special\\_2.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss3/special_2.htm)>

ICNL *Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations* [online], 2001.

Lančová, Adéla. *Postoje zástupců vybraných neziskových organizací k připravovaným změnám*. Praha: Karlova Univerzita, Fakulta humanitních věd, Studium občanské společnosti, 2009. Vedoucí diplomové práce Magdaléna Šťovíčková Jantulová.

Ministerstvo vnitra. *Dosavadní stav v oblasti zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice: se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu, dalších forem logistické podpory terorismu a jiných forem hospodářské trestné činnosti* [online], 2005. Dostupné z: <

[http://aa.ecn.cz/img\\_upload/65636e2e7a2e6e617a6f72792e612e6b/NNO\\_materialMV\\_bojprotizneuzivaniNNO.rtf](http://aa.ecn.cz/img_upload/65636e2e7a2e6e617a6f72792e612e6b/NNO_materialMV_bojprotizneuzivaniNNO.rtf)>

Moore, David, Marček, Eduard. *Verejná prospešnost'. Příklady iných krajín*.

*(Úprava verejnej prospešnosti a zkušenosťi zo zahraničia)* [online]. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti-Open Society Foundation, Fórum donorov. 2006. Dostupné z: <[http://www.partnerstva.sk/buxus/docs/OSF\\_VP\\_Priklady\\_inych\\_krajin.pdf](http://www.partnerstva.sk/buxus/docs/OSF_VP_Priklady_inych_krajin.pdf)>

Nadace Via, K., *Modelovým ustanovením zákona o verejné prospěšných organizacích* [online], 2004. Dostupné z: <<http://www.isea-cz.org/Aktuality/Posledn%C3%AD%C4%8DI%C3%A1nkyakoment%C3%A1%C5%99e/tabid/64/articleType/ArticleView/articleId/98/Default.aspx>>

NETT, *NETT a navrhovaná rekodifikace občanského zákona* [online], 2008. Dostupné z: <[http://ttnett.cz/nett\\_a\\_navrhovana\\_rekodifikace\\_obcanskeho\\_zakona\\_0](http://ttnett.cz/nett_a_navrhovana_rekodifikace_obcanskeho_zakona_0)>

NETT, *Problematika právní úpravy právnických osob* [online], Dostupné z: <<http://ttnett.cz/sites/default/files/problematiakpravniupravyppravnickychosob.pdf>>

NETT, *První slovo platí, druhé leze z gatí* [online], 2006. Dostupné z: <[http://ttnett.cz/sites/default/files/prvni\\_slovo\\_1.pdf](http://ttnett.cz/sites/default/files/prvni_slovo_1.pdf)>

NETT, *Verejná prospěšnost* [online], 2011. Dostupné z: <[http://ttnett.cz/verejna\\_prospesnost\\_0](http://ttnett.cz/verejna_prospesnost_0)>

Neziskovky.cz. *Statistika počtu NNO v letech 1990 - 2012 podle údajů ČSÚ*. [online], 2012. Dostupné z: <[http://www.neziskovky.cz/data/stat\\_NNO\\_tabulka\\_1990\\_2012txt12780.pdf](http://www.neziskovky.cz/data/stat_NNO_tabulka_1990_2012txt12780.pdf)>

Pajas Petr. *Modelový zákon o veřejné prospěšnosti* [online], 2004. Dostupné z: <<http://zpravodajstvi.ecn.cz/index.stm?apc=zm193562vx1--&x=208272>>

Pajas Petr. *Návrh obecné částí občanského zákoníku* [online], 2003. Dostupné z: <<http://www.isea-cz.org/Aktuality/Posledn%C3%AD%C4%8DI%C3%A1nkyakoment%C3%A1%C5%99e/tabid/64/articleType/ArticleView/articleId/109/NVRH-OBECN-STI-OBANSKHO-ZKONKU.aspx>>

RVNNO. *Dokumenty z mezinárodní odborné konference o statusu veřejné prospěšnosti*, [online] 2010. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/aktuality/mezinarodni-odborna-konference-o-statusu-verejne-prospesnosti-75293/>>

RVNNO. *Informace o stavu plnění priorit a opatření, uvedených ve strategické části Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru v roce 2010 s výhledem do roku 2013* [online], 2011. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/informace\\_o\\_plneni\\_koncepce\\_2010.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/informace_o_plneni_koncepce_2010.pdf)>

RVNNO. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2010* [online], 2012. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/rozbor\\_2010.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/rozbor_2010.pdf)>

RVNNO. *SWOT analýza současného stavu neziskového sektoru v ČR* [online], 2008. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/prostredky-z-evropskych-fondu/FINAL\\_SWOT\\_analyza\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/prostredky-z-evropskych-fondu/FINAL_SWOT_analyza_1.pdf)>

RVNNO. *Věcný záměr zákona o statusu veřejné prospěšnosti včetně závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace* [online], 2010. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/vecny\\_zamer\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/vecny_zamer_pro_web.pdf)>

RVNNO. *Vypořádání připomínek NNO ke SWOT analýze* [online], 2008. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/FINAL\\_SWOT\\_analyza\\_vyporadani\\_pripominek.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/FINAL_SWOT_analyza_vyporadani_pripominek.pdf)>

RVNNO. *Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru* [online], 2008. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/zhodnoceni\\_koncepce\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/zhodnoceni_koncepce_pro_web.pdf)>

Ronovská, Kateřina. *K pojetí veřejné prospěšnosti v Evropě*. Právní fórum, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

Salamon, L.M., Anheier, H.K.: *Defining the Nonprofit Sector: A Cross National Analysis*, Manchester University Press, 1997.



Šícha, Jan. *Veřejně prospěšné je to, co poskytuje služby* [online], 2005. Dostupné z: <[http://www.literarky.cz/index\\_o.php?p=clanek&id=262&rok=2005&cislo=25](http://www.literarky.cz/index_o.php?p=clanek&id=262&rok=2005&cislo=25)>

Škop, Martin. *Hledání veřejné prospěšnosti* [online], 2006. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=88>>

Skovajsa, Marek a kolektiv. *Občanský sektor: organizovaná občanská společnost*. Praha 2010.

Stiglitz, Joseph. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada 1997

Vajdová, Tereza. *Česká občanská společnost 2004: Po patnácti letech rozvoje* [online]. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2005. Dostupné z: <[http://www.fhs.cuni.cz/kos/kestazeni/vajdova\\_ceska\\_obcanska\\_spolecnost\\_2004.pdf](http://www.fhs.cuni.cz/kos/kestazeni/vajdova_ceska_obcanska_spolecnost_2004.pdf)>

Vajdová, Tereza. *Zpráva o neziskovém sektoru v České republice* [online]. 2004. Dostupné z: <<http://www.culturenet.cz/res/data/002/000331.pdf> >

Vláda České republiky. *Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2013. Příloha k usnesení vlády ze dne 13. června 2012 č. 410*. [online]. 2012. Dostupné z: <[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/\\$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/$FILE/410%20p%C5%99%C3%ADloha%20w120613a.0410.pdf)>

**Zákony:**

Charities Act 2011 [online], 2006. Dostupné z:  
<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25>>

pozytek.gov.pl. *Act of law on Public Benefit and Volunteer Work* [online], Varšava 2010.  
Dostupné z: <<http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/Nowela%20ang.pdf>>

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online], 2012. Dostupné z:  
<<http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/sb0033-2012.pdf>>

## O Autorovi



**Ondřej Palivec** se narodil 2. listopadu 1985 v Praze. Žije v Praze-Řepích, kde i navštěvoval zdejší základní školu Jana Wericha. Po páté třídě studoval na všeobecném osmiletém Gymnáziu Nad Kavalírkou sídlícím v Praze 5 v Košířích. Po maturitě v roce 2006 pokračoval bakalářským Studiumem humanitní vzdělanosti na Fakultě humanitních studií a následně magisterským oborem Studiumi občanského sektoru na stejné fakultě. Ve volném čase v létě rád běhá a jezdí na kole, v zimě zase rád čte.

## Slovník důležitějších jmen a pojmů

**CVNS** se profiluje jako interdisciplinární centrum výzkumu a studia neziskového sektoru a občanské společnosti, místo dialogu teorie s praxí a vzdělávací pracoviště zaměřené na další vzdělávání studentů doktorských vzdělávacích programů a mladých vědců. ([www.e-cvns.cz](http://www.e-cvns.cz))

**Fyzická osoba** je v právu konkrétní člověk. Je v protikladu k právnické osobě, která je právní konstrukcí. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 168)

**Prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš** je vedoucím rekodifikační komise pro přípravu občanského zákoníku. Je významným právníkem a právním vědcem, co se již desítky let specializuje na oblast soukromého práva. Publikuje v několika právních časopisech, napsal několik knih, získal řadu ocenění. (<http://obcanskyzakonik.justice.cz><sup>31</sup>)

**ICNL** je hlavním zdrojem informací ohledně právního prostředí pro občanskou společnost a participaci. Od 1992 ICNL byla zdrojem pro vůdčí osobnosti občanského sektoru, vládní odborníky a donátory ve více než 100 zemích světa. (<http://lta.civicus.org><sup>32</sup>)

**ISEA** je výzkumným institutem zaměřený na věcnou diskusi k důležitým reformám. (<http://isea-cz.dnh.cz><sup>33</sup>)

**Nadace** nebo nadační fond jsou účelová sdružení majetku zřízená a vzniklá pro dosahování obecně prospěšných cílů. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 176)

**Nadace VIA** je soukromá nezávislá česká nadace, která vznikla v roce 1997, aby navázala na činnost české pobočky americké nadace The Foundation for a Civil Society, která působila v Československu od roku 1990. (<http://www.nadacevia.cz><sup>34</sup>)

---

<sup>31</sup><http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/obecne-o-zakoniku.html>

<sup>32</sup><http://lta.civicus.org/organisations/27-international-center-for-non-profit-law-icnl>

<sup>33</sup><http://isea-cz.dnh.cz/On%C3%A1s/tabid/91/Default.aspx>

<sup>34</sup><http://www.nadacevia.cz/cz/o-nadaci/kdo-jsme>

**Nadační investiční fond** vznikl v roce 1992 rozhodnutím vlády přispět k vytvoření silného a finančně nezávislého nadačního sektoru podporujícího českou organizovanou občanskou společnost. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 150)

**Nett** existuje jako think tank od roku 2004. Od té doby reagoval mnoha komentáři k zákonům a vytvořil několik svých vlastních analýz. Důraz klade na nezávislost od tradiční schematiky a ideologií. (<http://ttnett.cz><sup>35</sup>)

**Občanské sdružení** jsou podle základní typologie právnických osob korporací, sdružením osob za určitým účelem. Překrývá se s pojmem spolek. Podle nového občanského zákoníku se jako spolek označuje samosprávný a dobrovolný svazek členů vedených určitým zájmem bez ohledu na to, zda se jedná o fyzické či právnické osoby. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 191)

**Obecně prospěšná organizace** jsou typem organizace občanské společnosti, jejímž hlavním posláním je poskytování obecně prospěšných služeb. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 198)

**Právnická osoba** je forma právní osobnosti, které se přiznává samostatná způsobilost být nositelem práv a povinností. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 168)

**Rada vlády pro neziskové organizace** je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády ČR. Předkládá vládě materiály týkající se organizací občanské společnosti a podmínek pro jejich působení. Rada vznikla v roce 1998 transformací předchozí Rady pro nadace založené v roce 1992. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 149)

**Veřejný statek** je takový statek, který se vyznačuje nerivalitní spotřebou a/nebo nepřiraditelností určitému vlastníku či uživateli. (Skovajsa, Marek a kolektiv. Občanský sektor: organizovaná občanská společnost. Praha 2010, s. 94)

---

<sup>35</sup> [http://ttnett.cz/o\\_nas\\_0](http://ttnett.cz/o_nas_0)

## Rejstřík

činnost, 2, 3, 12, 16, 17, 18, 21, 25, 30, 33, 34, 35, 42, 45, 60, 62  
daně, 13, 16, 18, 27, 29, 30, 32, 38, 44, 46, 47, 48, 59, 62, 64  
dotace, 13, 14, 15, 18, 25, 26, 45, 46, 62, 64  
EPO, 17, 24, 39, 68  
financování, 12, 13, 42, 50  
ICNL, 31, 32, 68, 70  
komise, 27, 31, 35, 37, 39, 59  
nadace, 6, 7, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 27, 39, 44, 62, 64, 71, 76  
Nadační investiční fond, 13, 68, 77  
občanská sdružení, 6, 7, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 39, 44  
občanský zákoník, III, 1, 21, 22, 39, 42, 63, 66  
OPS, 6, 16, 20, 22, 24, 68  
podpora, VI, 3, 8, 12, 13, 22, 27, 30, 31, 33, 34, 37, 41, 42, 59  
právní forma, 6, 13, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 39, 40, 41, 58, 59  
registrace, 17, 29, 35  
rejstřík, 1, 21, 23, 24, 25, 27, 43, 46, 60  
rozpočet, 15, 17, 18, 23, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 72  
RVNNO, 12, 14, 15, 32, 41, 43, 48, 49, 50, 58, 68, 72  
selhání, 9, 10, 12  
servisní, 7  
služba, I, III, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 29, 32, 34, 40, 44, 45, 46, 47, 48,  
49, 50, 60, 73  
solidarita, 2, 60  
status, III, 1, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 46, 48, 49, 50, 60, 61,  
63, 65, 66, 67  
SWOT, 41, 42, 72  
veřejnost, 1, 8, 14, 16, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 34, 35, 37, 41, 43, 45, 46, 47, 49, 61  
zájem, I, III, 1, 7, 8, 16, 22, 27, 28, 37, 38, 41, 42, 45, 48, 62