

**Přepisy projevů a vystoupení
z Mezinárodní odborné konference
o statusu veřejné prospěšnosti**

Praha, 9. – 10. září 2010

Zahájení

Michael Kocáb

Zmocněnec vlády pro lidská práva a místopředseda Rady vlády pro nestátní neziskové organizace

Vážené dámy, vážení pánové, jsem rád, že vás mohu přivítat na mezinárodní odborné konferenci, kterou jsme věnovali problematice veřejné prospěšnosti. Tuto konferenci považuji osobně za velmi důležitou.

Úkol předložit vládě paragrafované znění zákona o statusu veřejné prospěšnosti je významnou prioritou Sekce pro lidská práva Úřadu vlády, je to významná priorita i mé práce jako ministra pro lidská práva v Topolánkově vládě a ve vládě pana premiéra Fischera. Práce nad věcným záměrem, ostatně podobně jako je tomu u všech radikálních změn, provázely, provází a budou provázet velké emoce a otázky, které v některých případech zůstaly nezodpovězené. Po celou dobu příprav já i můj tým jsme si ale stanovili nepřekročitelný cíl – tento zákon nesmí poškodit nestátní neziskový sektor, tento zákon má smysl jenom tehdy, když v konečném důsledku neziskovému sektoru prospěje. Takto k tomu přistupujeme.

Po úspěšném předložení věcného záměru vládě 24. května 2010 jsem rozhodl, že práce na paragrafovaném znění začne odbornou debatou, na které budeme hledat odpovědi na nezodpovězené otázky a společně identifikovat význam této právní úpravy pro neziskový sektor. Ta debata začíná dnes. Jsem rád, že tento záměr se setkal s velkou pozitivní odezvou. Mezi námi jsou nejen zástupci nestátního neziskového sektoru, poslanci Parlamentu České republiky, zástupci akademické sféry, daňoví experti, právníci, členové Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a jejích pracovních orgánů ale také mnozí další. Všechny velmi srdečně vítám a obzvláště mi dovoluňte přivítat naše mezinárodní hosty, kteří vážili kus cesty, aby se s námi podělili o své poznatky a zkušenosti s prosazováním a fungováním podobných právních úprav ve světě.

Důležité je připomenout si, jak vůbec návrh na tuto právní úpravu vznikl. V dubnu 2008 vláda vedená Mirkem Topolánkem uložila tehdejší ministryni pro lidská práva, mé předchůdkyni Džamile Stehlíkové, aby do konce roku 2008 zpracovala věcný záměr zákona o nestátních neziskových organizacích. Ministryně tento úkol svěřila

jednomu z výborů Rady vlády pro nestátní neziskové organizace, konkrétně Výboru pro legislativu a financování. Během mnoha debat v rámci tohoto výboru i na půdě Rady vlády se zadání ale poněkud proměnilo. Místo zákona o nestátních neziskových organizacích během roku 2008 a na začátku roku 2009 vznikl věcný záměr zákona o statusu veřejné prospěšnosti.

Jaké byly důvody k této změně? V současné době totiž není nestátní nezisková organizace, resp. neziskový sektor, předmětem žádné právní úpravy. Právní řád České republiky tyto termíny nezná. Také vžitě vymezení, že součástí neziskového sektoru jsou občanská sdružení, nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a účelová zařízení církví, je pouze vymezením politickým. Toto vymezení přinesla Rada vlády pro nestátní neziskové organizace kolem roku 1997 proto, aby vláda mohla lépe zaměřit podporu nestátním neziskovým organizacím. Zmíněné politické vymezení se ale již přežilo. Zvolíme-li perspektivu, která je obsažena v navrhovaném zákoně, tedy soukromé a veřejně prospěšné organizace, pomůže to nejen pochopit soudobou podobu této oblasti, ale nastartuje další rozvoj vztahů neziskového sektoru a veřejné správy. Také podpora neziskového sektoru v chápání té doby už není nezbytně nutná. Principy legislativního rámce jsou do značné míry dotvořeny a je potřeba je pouze doladovat. V této souvislosti si dovoluji připomenout dvě novely zákonů, které jsme prosadili v minulém roce. Byla to novela zákona o obecně prospěšných společnostech a novela zákona o nadacích a nadačních fondech. Všem, kteří mně k prosazení těchto novel pomohli, srdečně děkuji.

Trend, který jsme nastartovali přípravou věcného záměru, bude zcela jistě pokračovat. Pro zajímavost připomenu pasáž z programového prohlášení současné vlády: „Vláda bude usilovat o úpravu zákonů pro oblast dotací a grantů ze státního rozpočtu, kde budou stanoveny stejné principy jako u veřejných zakázek, a to zejména následující. Uchazeč o dotaci nebo grant bude povinen zveřejnit veškeré informace o své vlastnické, resp. ovládací organizační struktuře a osobách jednajících jeho jménem. Veškeré údaje o datačním a grantovém řízení, včetně smluvní dokumentace, budou zveřejňovány na centrální adrese. Obdobnou úpravu vláda navrhne i pro oblast dotací, grantů a darů z rozpočtu územních samospráv s tím, aby došlo k minimálnímu administrativnímu zatížení dotčených subjektů.“ Čili velice podobné zásady, které jsou obsaženy v našem návrhu. Zákon o statutu

veřejné prospěšnosti tento úkol zcela naplňuje a pomůže nejen rozvoji neziskového sektoru ale také k průhlednějšímu nakládání s veřejnými penězi.

Příprava zákona o statusu veřejné prospěšnosti je spojena s celou řadou úskalí, kterých jsme si vědomi. Existuje celá řada námitek, které budeme jistě dnes a zítra probírat. Náš cíl je jasný, kormidlovat vývoj prostředí tak, aby byl pro neziskový sektor prospěšný. Proto jsme se rozhodli, že po celou dobu příprav budeme maximálně otevření všem návrhům a námítkám a každou fázi chceme široce konzultovat. Již věcný záměr byl připravován na naše poměry velice otevřeně, transparentně. Nesčetněkrát byl diskutován na Radě vlády pro nestátní neziskové organizace a jejích výborech, konaly se kulaté stoly s veřejností, klíčové verze byly zveřejňovány na internetových stránkách Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a řešily se připomínky zainteresované veřejnosti. Návrh prošel téměř půlročním připomínkovým řízením uvnitř státní administrativy a v tomto procesu budeme i nadále pokračovat. Tato konference je důkazem o otevřenosti jeho přípravy. Rozhodl jsem se také jmenovat pracovní skupinu z řad neziskových organizací, která bude monitorovat přípravu jeho paragrafovaného znění. V rámci Rady vlády pro nestátní neziskové organizace již proběhly nominace jejích členů, všichni nominovaní byli pozváni na tuto konferenci. Nyní očekávám ještě návrh Výboru pro legislativu a financování a v nejbližších dnech budu tuto pracovní skupinu jmenovat.

Na závěr bych chtěl poděkovat všem, kteří se do procesu přípravy a konzultace zapojujete, a to již déle než dva roky – děláte to ve svém volném čase často na úkor svých pracovních a osobních povinností a za to vám patří díky. To svědčí o tom, že všichni si uvědomujeme, jak přelomovou právní úpravu chystáme.

Rád bych také na tomto místě poděkoval sekretariátu Rady vlády pro nestátní neziskové organizace za velmi profesionálně odvedenou práci a věřím, že mu bude dána možnost v tomto procesu pokračovat.

Alena Gajdůšková

1. místopředsedkyně Senátu Parlamentu České republiky

Pan Michael Kocáb skončil poděkováním, já mám poděkování jako první slovo. Poděkování za pozvání, za přípravu této konference, za způsob projednávání tohoto věcného návrhu zákona, protože není až tak obvyklé, aby se takto a na fórech jednalo o zákonech, o opatřeních s těmi, kterých se bezprostřední týkají a na které to bude dopadat. To si skutečně zaslouží velké ocenění. V první řadě musím poděkovat a jsem ráda, že mám tu příležitost, všem, kteří v neziskovém sektoru pracujete. Ať už je to oblast sociální péče, oblast práce s dětmi ale i to, co potřebujeme velmi, to je oblast lidských práv a další. Velice obdivuji vaši práci, vím, že to není lehké, že si zasloužíte velkou úctu a také ale vytvoření podmínek, abyste svoji práci mohli dělat tak, abyste sami se sebou a s tím, co děláte, mohli být skutečně spokojeni. Protože finanční ocenění v tom velké není, dělá se to skutečně pro dobrý pocit, že se něčemu pomůžte.

Poděkování panu Michaelu Kocábovi za tu dobu, kterou byl v pozici zmocněnce pro lidská práva. Protože jemu se podařilo dokázat jednu zásadní věc. A to je to, že dodržování lidských práv a ochrana lidských práv není samozřejmostí ani dvacet let od sametové revoluce. Já se obávám, že si mnozí u nás v zemi myslí, že vlastně už máme všechno, že listopadem jsme všechno změnili. Ale ono je to v lidech, v myslích, je to ve schopnosti komunikovat a pan Kocáb ukázal, že je zde ještě spousta práce, kterou je potřeba udělat. A on se o to také velmi snažil a já mu za to děkuji a mrzí mě, že v té pozici končí.

Dnešní konference na téma veřejné prospěšnosti a věcný návrh zákona, ke kterému se konference vztahuje, je výsledkem práce, která určitě není jednoduchá a nebyla a nebude ještě jednoduchá. Určitě je potřeba definovat status neziskových organizací a veřejně prospěšných organizací a také všechno to, co se od toho odvíjí. Samozřejmě v neposlední řadě financování, samozřejmě pozice, které organizace mají, samozřejmě administrativa, která je s tím spojená, a také pracovní právní vztahy v organizacích a statusy pracovníků, kteří v těchto organizacích pracují. Debata musí být skutečně hluboká. Jsem nesmírně ráda, že pan Kocáb několikrát

opakoval, že je zájmem vytvořit legislativní rámec takový, aby skutečně neziskovým organizacím pomohl.

Bojím se jedné věci, že je velmi obtížné nastavit stejná kritéria v celé té šíři od spolků, od dětských mládežnických organizací přes zařízení poskytující sociální péči až po genderové organizace a lidsko-právní organizace. Je to obrovská šíře jak v obsahu, tak v metodách práce, tak ve velikosti organizací, že se obávám, že je to velmi široký záběr a že musíme velmi pečlivě zvažovat každé opatření, o kterém mluvíme a které budeme přijímat. Protože to, co vyhovuje jednomu, může svým způsobem poškozovat druhého. To bychom si určitě nikdy nepřáli. Proto jsem nesmírně ráda, že práce na této legislativní normě probíhá tímto způsobem – skutečně odbornou debatou s těmi, kterých se týká.

My jsme měli konferenci k neziskovým organizacím na jaře tohoto roku. Vznikl tam jeden podstatný požadavek, který si myslím, že by mohl být splnitelný možná trošku rychleji, než se bude posouvat přijetí zákona, o kterém hovoříme. A to je požadavek vytvoření registru nestátních neziskových organizací. Víím, že se to ale váže právě na vydefinování toho, co pod nestátní neziskovou organizací nebo veřejně prospěšnou organizací patří. Nicméně si myslím, že toto je požadavek, o kterém bychom měli přemýšlet, zda jej můžeme zrealizovat, než dojednáme legislativu. Velmi bych to podporovala a pokusím se v tom něco udělat.

Petr Tluchoř

poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Dobrovolná, státem neorganizovaná práce ve prospěch bližních, je jedním z pilířů naší civilizace. Bylo by hrubou chybou podlehnout často šířenému, hrubě zjednodušujícímu a paušalizujícímu mýtu, že neziskový sektor stojí v jakési opozici proti establishmentu, že je jakousi protisystémovou opozicí. Právě naopak tyto svobodné občanské aktivity se prolínají všemi třemi základními prvky evropské kultury, jimiž jsou křesťanský humanismus, parlamentní demokracie a volný trh.

Po stovky let plnily neziskové organizace, dobrovolné organizace, roli, kterou dnes s daleko většími prostředky, daleko méně efektivně a často i s horšími výsledky vykonává stát. A měly ke své činnosti daleko horší podmínky, než jaké skýtá dnešní blahobytný západní svět.

Pro mě jako konzervativce jsou lidé z nestátních organizací přirozenými partnery, kteří na svá bedra dobrovolně přebírají agendu, kterou nemůže často vykonávat, nebo špatně vykonává zbytnělý a těžkopádný stát. Kteří s malými zdroji často dokáží velké věci ve prospěch potřebných. Kteří dokáží pomoci bližním a navíc vytvářejí nikoliv zanedbatelný počet pracovních míst. Jsem mimochodem rád, že po mnoha letech začal Český statistický úřad sledovat ukazatele, z nichž je rostoucí význam tohoto sektoru patrný. Toto je můj pohled na neziskový sektor.

Samozřejmě existuje i pohled jiný, pohled daleko paternalističtější. Pohled, který vnímá neziskový sektor nikoli jako užitečnou občanskou protiváhu státu, jako prostor pro svobodné aktivity, ale naopak jako potenciálního spojence v boji s kapitalismem a liberalismem. Spojence, který nezávislost pouze stínuje, avšak ve skutečnosti je plně zapojen do chapadel socialistických penězovodů. Spojence, kterého je třeba zahrnout státními dotacemi, pokud poslušně plní to, co má. To znamená, že svou činností legitimizuje a pomáhá zvyšovat rozsah státního přerozdělování, poručníkování a regulace. V opačném případě, pokud neziskové organizace projevují příliš svobodné vůle a mají málo pochopení pro rozšiřování moci veřejného sektoru, je třeba nechat je finančně vykrvácat. Právě proto, aby tento druhý byrokratický a paternalistický pohled nezvítězil, přichází návrh zákona o statusu

veřejné prospěšnosti. Jeho hlavním smyslem je bránit svobodu těch, kteří skutečně dobrovolně poskytují veřejně prospěšné služby bez nároku na zisk. Tento zákon je ochráně před úřední zvláštností, před protekcionismem. Před nekalou konkurencí šibalů, kteří by těžko prokazovali svou užitečnost pro potřebné, ale o to lépe se orientují v korupční síti služeb a protislužeb.

Obava, se kterou jsem se již setkal, že nový zákon se má stát jakýmsi bičem na neziskové organizace, je tedy naprosto lichá. Naopak zákon bude garantovat svobodu pro neziskové organizace, transparentnost pro veřejnost a spravedlnost pro všechny. Zákon umožní těm, kteří o to stojí, získat za splnění přesně definovaných podmínek status veřejné prospěšnosti. Otevře jim cestu k daňovým výhodám i k dotacím. Na oplátku budou muset vzít na sebe závazek otevřenosti a informovat o veškeré své činnosti. Tím se zásadně zprůhlední finanční toky, které směřují do neziskového sektoru z veřejných prostředků. To zvýší kontrolu a tím i důvěru veřejnosti v neziskový sektor. Což s sebou nepochybně přinese vedle státních peněz i větší štedrost soukromých mecenášů. Umím si přestavit, že tento zákon v budoucnosti umožní zvýhodnění dárců, po němž neziskovky tak volají. Pokud takto koncipovaný zákon vnímá někdo jako kladivo na neziskové organizace, pak mu zřejmě nejde o transparentnost, spravedlnost, svobodu, případně si neziskové organizace představuje ve shodě s oním hrubě zkreslujícím mýtem zmíněným v úvodu. Nikoli jako široký proud všemožné občanské pomoci bližním, ale jako protisystémovou opozici, jako nástroj ke svržení řádu. A logicky se bojí, že nedokáže obhájit veřejnou prospěšnost takové organizace. Obává se zbytečně, zákon ho nijak neomezí, nic mu nezakáže i pak bude moci takovou aktivitu svobodně provozovat.

Je nepochybné, že při přípravě tohoto zákona narazíme na řadu problémů. Věřím, že záměr vnést světlo do dosud právně špatně upravené džungle neziskového sektoru si získá podporu nejen pravice i liberálně uvažujících levicových politiků – a ovšem také samotných představitelů neziskovek. Koneckonců i v rozjitřené atmosféře předvolební Sněmovny se podařilo najít shodu na novele zákona o nadacích, na novele zákona o obecně prospěšných společnostech. Proč by se tedy nepodařilo u zákona o statusu veřejné prospěšnosti.

Neziskové organizace vskutku nelze vydělovat z přediva civilizace. Parlamentní demokracie, svobodný trh a pomoc bližním – to jsou hodnoty, které pouze ve svém celku vytvářejí fungující společnost a které se vzájemně podmiňují. Demokracie bez svobody a humanity degraduje na prázdnou skořápku, hříčku mocenských manipulací. Trh autoritativních a nesolidárních společenství neplní dobře svou funkci. Neziskový sektor je bez parlamentní demokracie pod palbou mocných a bez úspěšného podnikání finančně skomírá. Parlamentní demokracie a liberální kapitalismus vytvářejí podmínky pro silný a funkční neziskový sektor. A silný a funkční neziskový sektor zase posiluje důvěru v demokracii a pomáhá podnikatelům tím, že mírní společenské napětí.

Je zřejmé, že se všichni – politici, podnikatelé a neziskovky navzájem potřebujeme. Toto vědomí, vědomí kultury, ve které je přirozené pomáhat bližním, můžeme výrazně posílit tím, že učiníme neziskový sektor otevřeným, čitelným, důvěryhodným partnerem, a to jak veřejnému sektoru, tak soukromým dárcům. O to nám jde, myslím, všem a proto jsme se sešli na této konferenci. Za sebe mohu slíbit, že o naplnění takového cíle budu usilovat a udělám pro to, co bude v mých silách.

Lenka Kohoutová

poslankyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Ráda bych s pokorou poděkovala za pozvání na dnešní diskusi. Svým vystoupením bych ráda přispěla k zamyšlení a tak trošku vás vyburcovala k diskusi. Nejsme tu podle mého názoru od toho, abychom se na sebe pouze mile usmívali, ale abychom dali dohromady své názory. Abychom o nich diskutovali, abychom si vymezili, co potřebujeme, nebo co považujeme za důležité.

Jsem toho názoru, že každá veřejná správa je tak dobrá, jak dobře umí spolupracovat se společností, kterou spravuje. Veřejná správa je – jak sám název napovídá, správou věcí veřejných, která se nikdy nepostará dobře o vše bez pomoci veřejnosti – tedy svých občanů. Na druhou stranu občan sám nikdy nic vůči jakékoli správě nezmůže. Proto se lidé začali už v minulosti scházet a sdružovat se za prosazením určité názorové shody, za účelem prosazení nejrůznějších zájmů. Velmi si vážím každé organizace, která skutečně pracuje za účelem veřejné prospěšnosti, ať je to s jakýmkoli tématem, které nese veřejnou prospěšnost. Vážím si nesmírně lidí, kteří se rozhodli pracovat pro blaho a pomoc druhým. Vážím si lidí, kteří zasvětili svůj život veřejně prospěšným otázkám.

Vždy je dobré spolupracovat a vyměňovat si mezi sebou názory. Jenom dobrá komunikace pomáhá řešit problémy, jenom dobrá spolupráce odhalí, co je vlastně v dané oblasti zapotřebí. Je samozřejmě také dobré vědět, jaké se mají a musí řešit problémy, a díky tomu můžeme tak společnými silami najít možná řešení. Správa věcí veřejných by nikdy nenašla ke spolupráci tolik dobrovolníků a konzultantů, pokud by nebylo lidí, kteří řeší témata veřejně prospěšná.

Diskuse nad tématem veřejné prospěšnosti není a nemá být diskusí nad tím, jak má budoucí zákon omezit organizace a lidi v nich. Tato diskuse má být o jasné definici – co je to, kdo je to, jaká jsou jasná pravidla např. pro zápis do rejstříků a pravidla pro možnosti financování. A to právě proto, abychom se napříště nedohadovali o to, kdo má na co například nárok, kdo je lépe nebo méně veřejně prospěšný, nebo jak má vypadat statut podobné společnosti. Abychom se napříště mohli setkat nad tématy, která řeší problémy naší společnosti. Abychom mohli diskutovat nad tématy, která

pomáhají naší společnosti, ne už nad tím, kdo má mít jaký status, nebo čí společnost je skutečně veřejně prospěšná. Pojdme udělat systém, který zde bude po mnoho let jasně a zřetelně pomáhat k založení a fungování veřejně prospěšných organizací.

V současně době neznáme žádnou právní úpravu, která by definovala, co je to veřejně prospěšná činnost nebo služba. Neumíme přesně a jednotně definovat, co to je a kdo ji vykonává. Všichni, kdo jsme zde, víme, o čem mluvíme. Ale není možné nadále postupovat, ač v dobrém záměru, bez přítomnosti zákonné normy. Možná se mne mnozí chcete zeptat – proč, když už zde máme mnoho let zavedený nepsaný systém, pracujeme v určitém režimu, ve kterém jsme se naučili žít. Podle mého názoru je to neutěšený, neúplný systém, který je zapotřebí řešit, protože nahrává korupci. Jsou nejasnosti v dotačním systému, který nepomáhá těm, kterým by měl. Nikdo z nás nemá odvolání na kohokoli, neexistují jednotná pravidla pro orgány, které nakládají se státním rozpočtem. Pravidla, která by upravovala, jaká kritéria musí splňovat organizace, která se může o prostředky ze státního rozpočtu, poskytované formou dotací, ucházet. Tím je dán prostor pro někdy nestandardní chování. Nemáme jistotu a možnost dostatečné kontroly, zda prostředky ze státního rozpočtu jsou vydávány těm osobám, které skutečně poskytují veřejně prospěšné služby. Důraz je kladen pouze na právní formu, kterou si mnozí z vás zaměňují právě za obsah.

Jako velký přínos beru to, že zde bude vytvořena skupina odborníků, kteří v tomto sektoru mnoho let pracují a zabývají se nejrůznějšími tématy. Nebude tedy vznikat zákon, který vytvoří kdosi od kulatého stolu, ale bude vedena diskuse v odborném týmu, který bude čerpat ze zkušeností nejenom u nás ale i v zahraničí. V některých zákonech se pouze obecná prospěšnost vymezuje jako charakteristický znak obecně prospěšné společnosti – to však považuji v dnešní době již za přežitě a neúplné.

Pro shrnutí považuji za velmi důležité diskutovat nad věcným tématem o veřejné prospěšnosti s širokou odbornou veřejností, která se v této oblasti pohybuje. Budoucí zákon o veřejné prospěšnosti považuji za velmi důležitý především pro financování a průhlednost těchto organizací.

Veřejná prospěšnost v souvislostech

Ivo Telec

profesor, Právnická fakulta Masarykovy univerzity

„Veřejná prospěšnost dnes a zítra – pohled občanského práva“

Chtěl bych pochválit všechny, kteří připravili věcný záměr zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Jedná se o velmi kvalitně zpracovaný věcný záměr zákona. Možná je to dáno i tím, že o tomto tématu se u nás už léta diskutuje, a zažili jsme i určité přípravy legislativní, které nebyly dokončeny, anebo byly nakonec provedeny v odlišných podobách. Otázka, mít nebo nemít tento zákon nebo jinou úpravu, která by tento status řešila, je otázkou obecnější, její zodpovězení nás dostává na určitou obvyklou právně civilizační úroveň. A této, řekněme si otevřeně, úrovně ne zcela a ve všech aspektech dosahujeme, ačkoli se o to dvacet let snažíme a měli jsme tady pokus v roce 1995, který tyto ambice nesplnil.

Jak je tedy možné, že byla věc znovu otevřena a tentokrátě zdá se už s velmi nadějným legislativně politickým koncem. Byla to příležitost, která se týkala v podstatě něčeho úplně odlišného. Příležitost vznikla v souvislosti s přípravou vládního návrhu občanského zákoníku, který byl připravován prakticky deset let, pokud započteme i věcný záměr a úvodní vstupy. A v rámci ustanovení o právnických osobách vzniklo to, co se objevuje v řadě občanských zákoníků, to znamená úprava statusu veřejné prospěšnosti určitých právnických osob, která je součástí statusového práva. Konec konců to omezuje výkon vlastnického práva tím, že zisk zde dosažený je reinvestován, respektive použit na veřejně prospěšnou činnost. Vedle toho může být použit i na vlastní správu, ale každopádně není používán pro osobní či soukromé potřeby společníků nebo zakladatelů, eventuálně zaměstnanců a podobně. To je základní charakteristika, která má soukromoprávní povahu. To není věc, která by řešila, jaké budou následky daňové, fiskální, dotační. To je určité omezení, které existuje a které proto občanské zákoníky v běžně srovnatelných zemích anebo jiné zákony kladou do soukromého práva a do toho práva osobního stavu právnických osob. Proto vznikl tento v podstatě nečekaný impuls, který nepřišel až tak ani z řad veřejnosti, která se zabývá touto agendou, nepřišel ani z řad Ministerstva financí, kde bychom to očekávali, ale přišel z řad Ministerstva spravedlnosti – můžeme říci tak trošku oklikou. Ale díky za tento impuls

a právě proto, že otázka občanského zákoníku spadá mezi vládní priority ať už stávající tak i minulé vlády na poli legislativní činnosti týkající se této sféry, tak je to impuls velmi výrazný.

Uvedl jsem rok 1995 jako určitý projev neúspěšnosti v tomto směru. V roce 1995 byl přijat dodnes platný a nedávno novelizovaný zákon o obecně prospěšných společnostech. Neúspěšné na tom je to, že tento zákon byl mnohem ambicióznější ve své přípravě, protože chtěl řešit veřejnou prospěšnost en bloc jako takovou. Tedy to, k čemu se dnes po patnácti letech zase opět vracíme. Výsledek byl neuspokojivý, protože se nepodařilo tyto věci ani kvalitně připravit, definovat. Nicméně se tato ambice nepodařila – vše skončilo, kde nemělo, v úpravě speciálního druhu, v úpravě zvláštní právní formy další právnické osoby. To je to, čemu říkáme u nás „salámová“ metoda. Že neřešíme až tak podstatu věci, tedy účel a všechny vazby s tím spojené ať po rovině soukromé, to znamená, co s tím soukromým majetkem, s dosaženým ziskem, a jaké to má veřejnoprávní aspekty, daňové, dotační, poplatkové, celní atd., které přicházejí v úvahu z hlediska všech různých daní, které máme. Toto se nepovedlo. Snad se nám to podaří v současnosti, protože tato takzvaná „salámová“ metoda, kdy vytváříme nové a nové právnické osoby, se nejeví jako nejvhodnější. Samozřejmě mohou být pádné důvody, aby vznikaly nové právnické osoby, ale je to spíše takové řešení pro řešení, které nemá dostatečné všechny konotace.

Musíme si položit otázku, zda máme dnes nějakou veřejnou prospěšnost z hlediska právního, ne z hlediska faktické činnosti. Odpověď je, že máme i nemáme. Máme ji přesně řečeno v určitém režimu, který není z hlediska světového a evropského běžného srovnání standardní. To neznámá, že neexistuje – on existuje. Máme různá ustanovení – například v zákonu, který upravuje obecní rozpočty, se uvádí, že dotace z obecních rozpočtů se vynakládají na veřejnou prospěšnost. Máme už zmiňovaný zákon o obecně prospěšných společnostech, kde se očekává veřejně prospěšná činnost, kterou tyto zvláštní právnické osoby provozují, je to samozřejmě druh hospodaření. Máme různá ustanovení, kde najdeme spíše skrytou veřejnou prospěšnost, anebo vyjádřenou nějakým opisem a podobně, například v různých daňových předpisech a tak dál. Takže nemůžeme říci, že bychom tento institut v podstatě neznali a neměli ho upravený. Ale máme ho upravený nekoncepčně, víceméně nahodile, protože tady nebyl zatím nikdo, komu by se podařilo tuto otázku

po odborné stránce vyřešit a právně politicky potom prosadit. Ale ono nebylo vcelku co prosazovat, pokud jsme neměli odborné řešení na samém počátku.

Proto považuji zákon o obecně prospěšných společnostech za omyl v tomto širokém slova smyslu. Nechci se dotknout všech zřizovatelů, zaměstnanců, ředitelů, členů správních rad a příjemců jejich činnosti, ale z tohoto koncepčního legislativně politického hlediska ho považuji v podstatě za omyl, k němuž jsme dospěli. Navíc si neodpustím určitou drobnou výtku. Zákon se vyznačuje tím, že se v případě obecně prospěšné společnosti nejedná o žádnou společnost, protože tato právnická osoba nemá žádné společníky, nemá žádné členy. To je nahodilost, která vznikla v Poslanecké sněmovně určitým právně neodborným zásahem, protože vládní návrh se jmenoval o neziskových právnických osobách. Aspiroval na široké pojetí, které potom bylo zúženo na konkrétní právní formu. Ale my nemůžeme hovořit o neziskové právnické osobě jako o určité právní formě. A abychom to nenechali jenom na otázce stanov, zakladatelských smluv a podobně, protože s tím jsou spojeny určité veřejnoprávní aspekty, výhody a současně určité povinnosti, jako je zpravodajská povinnost, týkající se výročních zpráv a podobně, povinnosti vedoucí k transparentnosti. Je to určitá daň za výhodu k přístupu k veřejným prostředkům, tak to musíme řešit způsobem odlišným, který byl tady nedotažen v polovině devadesátých let, ačkoli záměr byl všem zřejmý a jasný.

My v současné době máme takovou zvláštní situaci, že ne zcela jasně rozlišujeme veřejnou a soukromou prospěšnost. Představme si rodinu, tři lidé, členové jedné rodiny, otec a dva synové založí určitý spolek, občanské sdružení, jehož cíle budou popsány velmi všeobecně a ve své podstatě se bude jednat o vzájemnou podporu uvnitř této rodiny. To není nic proti ničemu, to je výkon jejich svobody, jejich autonomie. A pokud si k tomuto svému chování chtějí založit z nějakého důvodu právnickou osobu, nestačí jim, že se o vánocích sejdou doma v rodině a domluví se, nechť si ji založí se všemi určitými zátěžemi, které chod právnické osoby přináší. Ale určitý problém je v tom, že v řadě případů takovéto rodinné společenství, které dosáhlo určité právní formy velmi jednoduše, bude mít určité výhody právě proto, že dosáhlo této právní formy. Dosáhlo výhod, které se týkají některých daní v souvislosti

s darovací daní a tak dále, a pak se můžeme ptát, proč jedna rodina je zvýhodněna oproti druhé rodině.

Když se na to podíváme z trošku právního podsvětí: kdo chce podnikat, nebude zakládat s.r.o., to dělají jenom lidé, kteří se nedostatečně orientují v právní realitě. On založí občanské sdružení mimo jiné proto, že tady nemáme už asi padesát let rejstřík spolkový, který sice byl založen někdy před stopadesáti lety – to tady byl německý model práva. Sovětský model práva toto opustil a řešil to po stránce politické. My si tedy musíme říci, v kterém z těchto dvou modelů v roce 2010 žijeme: v tom sovětském. Protože nemáme rejstřík a nemáme ho mimo jiné proto, že Poslanecká sněmovna v květnu roku 2000 odmítla vládní návrh zákona spolkového, který ho zaváděl, respektive obnovoval. Byly určité připomínky, že to může být velkou zátěží, ale byly to připomínky řešitelné velmi jednoduše a dodnes nevím, proč vláda neakceptovala připomínky a nedala zákon do opětovného projednávání po určitých úpravách, na nichž se dohodli někteří právníci, sloužící jako poslanci v Poslanecké sněmovně.

Pokud bychom měli zůstat v právním podsvětí, dáme rady tohoto druhu: vyhněte se státnímu dohledu a ještě získáte určitě výhody. Je to lákavé, nestandardní a necivilizované. V některých bodech tady máme stále transformující se společnost. Proč ji máme dvacet let takhle transformující se? Protože se nenašel nikdo, kdo by to odborně připravil, a nikdo kdo by to politicky prosadil, uplatnil a odůvodnil. Selhání Ministerstva vnitra považuji za značný problém. Oni si potom našli důvod, že nebudou spolkový zákon připravovat, protože to vyřeší občanský zákoník. To je pravda, tento důvod ovšem opakují jako určitou mantru asi sedm nebo osm let a asi budou opakovat dál. Pokud dojde k určité shodě napříč politickým spektrem a podaří se odborně připravit zákon o statusu veřejné prospěšnosti na určité civilizační úrovni, tak o těchto věcech se nebudeme muset napříště už bavit a v podstatě to v rámci právního podsvětí nebudeme muset nikomu ani radit jak podnikat v tomto státě. Ne tak, jak ti, co myslí, že na ně není vidět – ono na ně vidět je.

Máme tady další určité pokusy o veřejnou prospěšnost ve smyslu stávající úpravy, které nemůžeme považovat za příliš organické. A to je například zákon o podpoře

sportu z roku 2001, který paušálně říká, že sport je veřejně prospěšnou činností. Podle určitých standardů, které se objevují ve srovnatelných zemích, tak spíše je takto podporován amatérský sport nikoli sport profesionální – což není nic jiného než druh obchodu. Musíme si říci, co chceme podporovat. Pokud jde o podnikání ve sportu, pak je to v režimu podnikatelské podpory, ale asi to nebude v režimu podpory veřejně prospěšné činnosti srovnatelné se skautingem nebo amatérským sportem.

Další věc, kterou bych na závěr zmínil, je i to, že se musí vyjasnit do budoucna otázka soukromoprávních osob a veřejnoprávních osob, které se zabývají veřejnou prospěšností. Není to jen věc soukromých iniciativ, byť mají právní formu nadací, nadačních fondů, obecně prospěšných společností a tak dále, ale je tady celé spektrum veřejnoprávních právnických osob, jako jsou veřejné výzkumné instituce, veřejné vysoké školy, Český rozhlas, Česká televize, Česká tisková kancelář, které poskytují veřejnou službu, vykonávají ze zákona veřejně prospěšnou činnost. Jenom na to upozorňuji. Je tady nepochybně několik odborných legislativních alternativ jak to řešit. Buď je vtáhnout do systému, anebo je nechat samostatně – všechny jsou zřizovány zákonem, ale nemělo by se na to zapomenout. A v žádném případě nesmíme zapomenout na veřejné ústavy, kterým u nás říkáme velmi netypicky příspěvkové organizace. To jsou veřejné nebo veřejnoprávní ústavy, zakladané státem nebo krajem nebo obcemi, které jsou už z titulu svého zakladatele povolány k veřejně prospěšné činnosti. A to je trošku něco jiného než různé soukromoprávní právnické osoby, které mohou vzniknout velmi rozmanitě ať už k podpoře uvnitř vlastní rodiny anebo k určité činnosti, která má znaky obecného ale také veřejného prospěchu.

Pokusil jsem se nastínit spíše některé problematické otázky, které mají dílčí charakter, které jsou vhodné pro další legislativní práce, nicméně snažil jsem se také upozornit na některé obecné rysy, které se tady vyskytují. Jsem rád, že jsme se dostali do stavu, ve kterém jsme měli být před asi třinácti lety, a tehdy se nám to nepovedlo.

Karel Eliáš

profesor, Právnická fakulta Západočeské univerzity

„Občanský zákoník a veřejná prospěšnost“

Byl jsem požádán, abych představil status veřejné prospěšnosti – jak se k němu chová osnova nového občanského zákoníku. A také abych krátce charakterizoval, jak návrh občanského zákoníku přistupuje k právnickým osobám, jejichž hlavním účelem není generování zisku za účelem rozdělování mezi členy.

Možná bych měl říci, že téma občanského zákoníku se vrací do života společnosti a proniká různými směry. Dokonce v minulé době Nejvyšší soud i Ústavní soud se v několika rozhodnutích odvolávají na návrh občanského zákoníku, argumentují jím ve prospěch toho výroku. Dneska jsem si všiml volebních billboardů sociální demokracie, která je spolupořadatelem této konference a za jejíž vlády vznikl projekt nového občanského kodexu, a jedno z těch volebních hesel je „Rozum a cit“. Nový občanský zákoník má v jednom ze svých úvodních ustanovení myšlenku, že přirozená práva člověka se dají poznat právě rozumem a citem a nezávisí tedy na vůli zákonodárce.

Návrh občanského zákoníku vznikl deset let. V minulém roce se práce zastavily z vůle Ministerstva spravedlnosti. Krátce bych chtěl informovat, že práce na doladění návrhu se zase rozběhly. Tento týden zasedala po delší době rekodifikační komise, kde nám byla řečena přijatá politická rozhodnutí. Ta směřují k tomu, aby někdejší vládní osnova byla znovu ještě pročtena, zredigována, aby byly odstraněny některé drobné chyby toho druhu, že místo „porušení smlouvy“ má být správně „porušení smluvní povinnosti“ a že má být případně rozšířena nebo upravena v některých partiích důvodová zpráva k zákonu. Kromě toho se má občanský zákoník ve formě návrhu ještě doplnit o některé další oblasti, které se objevily jako aktuální v poslední době. Asi všichni vědí, že ústavní soud zrušil zákonnou lhůtu pro popírání otcovství, tudíž na to je třeba konstruktivně reagovat, a bylo také rozhodnuto po dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj, že do občanského zákoníku bude zapracována ještě úprava vlastnictví bytů, protože jde o vlastnictví a důležité majetkové právo. Přesto se chce, aby návrh občanského zákoníku po těchto úpravách a doplněních

byl předložen do připomínkového řízení koncem roku 2010 s tím, že záměr je takový, že vládě by měl návrh být předložen 1. dubna 2011 k dalšímu projednání s předpokladem, že v průběhu června 2011 bude předložen poslanecké sněmovně.

Ten kodifikační návrh je rozkročen daleko šířeji než náš platný občanský zákoník, který má v sobě zakódovanou koncepci z roku 1964. Jeho hlavní dvě myšlenky jsou respektovat svobodného jednotlivce, respektovat jeho volnost dělat si co chce, pokud tím neohrožuje jiné. Tomuto základnímu cíli je podřízen i ten koncept právnických osob. Platný občanský zákoník zakládá poměrně velké problémy v tom, že právnickým osobám věnuje velmi málo místa, takže dochází k tomu, že zvláštní zákonné úpravy o jednotlivých právních formách právnických osob vlastně řeší různé otázky různě, a dochází tím k určitým nejasnostem, nejistotám a podobně. Dalo by se vyjít z toho, že zejména naše české nebo střeoevropské právníctvo, když si představí pojem právnické osoby, první co je napadne, že to je něco, co je nadáno právní subjektivitou, a v té právní subjektivitě vidí to podstatné. Dalo by se na to dívat i opačným způsobem. Totiž, že právnická osoba není nic jiného než pojem majetkového práva, protože u právnických osob jde zejména o majetek, který je jim přiřčen, který je pod jejich pláštěm spravován. Že jde o správu kolektivního majetku s nějakým benefitem, který představuje ta právní subjektivita. V té obecné úpravě právnických osob řeší návrh občanského zákoníku poměrně podrobně dvě klíčové otázky, které jsou podstatné. A totiž jak se za právnickou osobu jedná navenek vůči třetím osobám a jak má být spravováno jmění, které je právnické osobě přiřčeno.

Když se projednával ještě v roce 2000 návrh věcného záměru občanského zákoníku v orgánech Legislativní rady vlády, tak v jedné z pracovních komisí byl vznesen návrh, požadavek, který následně byl akceptován, aby v občanském zákoníku byl upraven status veřejné prospěšnosti. Není třeba zdůvodňovat, proč tento status má být upraven v občanském zákoníku, protože to provedl prof. Telec. Je třeba zdůraznit, že jde o nástroj, kterým se dá jasně najevo, že rozhoduje fakticita, to znamená věcná náplň nějaké činnosti – obsah, nikoli právnický kabát, který se na to nevlékne.

Status veřejné prospěšnosti je v osnově občanského zákoníku upraven v jediném ustanovení v paragrafu dneska č. 144, kde je zvolena obecná formulace, která zní: „Sleduje-li právnická osoba dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl vykonáváním veřejně prospěšné činnosti nebo poskytováním veřejně prospěšné podpory za předem určených a rovných podmínek s tím, že má v souladu se zakladatelským právním jednáním povinnost používat zisk po zdanění alespoň ze dvou třetin pro výkon veřejně prospěšné činnosti nebo poskytování veřejně prospěšné podpory, pro něž je zřízena, má právo, aby jí byl do veřejného rejstříku zapsán status veřejné prospěšnosti“. Čili rozhoduje účel, pro který ta právnická osoba je zřízena, účel vyjádřený ve stanovách nebo ve společenské smlouvě nebo v jiném zakladatelském dokumentu. Je to formulováno jako generální klauzule s určitými pružnými pojmy, které se musí naplnit v praxi. Protože třeba otázka obecného blaha, což je myšlenka Rousseauovská, která prolíná evropským myšlením do dneška, samozřejmě má kontury, kde budeme někdy mít pochybnost, jestli nějaké aktivity spadají do tohoto rámce, nebo nespádají. Ale to je přece věc judikatury, stejně jako judikatura musí řešit i jiné obecné pojmy, např. „přiměřený poměrům“, „bez zbytečného odkladu“, „dobré mravy“ a podobně.

Možná vznikne pochybnost, proč v úpravě paragrafu 144 odst. 1 se objevuje pevná hranice alespoň dvě třetiny zisku po zdanění. Protože ono to do značné míry odporuje filosofii občanského zákoníku, který sleduje myšlenku ponechat co největší prostor praktickému životu, praktické aplikaci a posunu společenského vývoje. Nicméně ta pevná hranice byla navržena zejména v důsledku přičinění pracovního kolektivu vedeného prof. Dědičem z toho důvodu, že ne všechny právnické osoby, které by mohly dosáhnout na status veřejné prospěšnosti, jsou evidovány nebo registrovány jedním registračním místem. Víme, že některé právnické osoby registrují krajské úřady, některé Ministerstvo vnitra, některé soudy atd. A objevila se pochybnost, že by neurčité vymezení vedlo k rozptylu judikatury – proto jsou tam tedy ty dvě třetiny.

Zároveň je snaha soukromoprávními prostředky dát nástroj, aby status veřejné prospěšnosti nebyl podvodně předstírán. Proto je v paragrafu 144 také ustanovení, že pokud zapsaná právnická osoba se statusem veřejné prospěšnosti přestane

splňovat podmínky, které to ustanovení vyžaduje, tak na návrh kohokoli, kdo na tom bude mít právní zájem, registrující úřad status veřejné prospěšnosti té právnické osobě zase vymaže.

V této problematice se stýká rovina soukromoprávní a veřejnoprávní a je třeba uvědomit si podstatné rozdíly v přístupu donátorů z obou těchto sfér. Protože v oblasti soukromého práva a privátního života platí zásada autonomie vůle. To znamená, já si mohu rozhodnout, co budu dělat a jak chci. Soukromé právo třeba nesankcionuje iracionální jednání. Pokud se rozhodnu podporovat nějakou právnickou osobu, protože je veřejně prospěšná, nebo protože se mi líbí její předsedkyně, nebo protože mě zaujala nějaká její dílčí aktivita, tak je to moje věc a já vydávám ze svého majetku tolik, kolik chci, a nemusím to nikomu zdůvodňovat. Pro oblast veřejnou platí, že i při nakládání s veřejnými prostředky se uplatňují zásady oficiality a legality. To znamená, že ten, kdo pracuje s veřejnými prostředky, může jen to, co mu zákon dovolí. Tam, kde zákon připouští diskreci volného uvážení veřejného úřadu, tak i v rámci toho volného uvážení musí být rozhodnuto tak, aby rozhodnutí bylo zdůvodněno, aby bylo přezkoumatelné.

Tahle druhá oblast se týká zejména věcného záměru zákona o veřejné prospěšnosti, který byl schválen, pokud jsem to dobře pochopil. Koncepce věcného záměru je podle mého názoru velmi dobrá, velmi kvalitní, protože nestaví jen na tom, má-li nějaká právnická osoba status veřejné prospěšnosti, ale váže to i na dotaci konkrétních aktivit.

Posledních pár vět k tomu, jak se osnova občanského zákoníku staví k tomu, čemu se běžně říká nestátní neziskové organizace. Mám problém s termínem nestátní neziskové organizace, protože podle mého názoru je to spíše hantýrka než právní korektní výraz. Protože i jiné veřejné instituce než stát přece zřizují právnické osoby jako organizace, které jsou potom nestátní, např. kraje, ale přece jenom je to v jiném režimu než v režimu soukromoprávním. Návrh občanského zákoníku vrací do kodexu úpravu spolků, tedy dnešních občanských sdružení, vrací se k tradičnímu názvu spolek. V jisté době bylo módní názvem nafukovat obsah, vyvolávat představu, že je něco lepší než to ostatní. Proto to občanské sdružení zní trochu nadneseně –

nicméně i tento název není správný, protože občanské sdružení podle dnešní právní úpravy přece nevyklučuje, aby do spolku řekněme vstoupil i někdo, kdo není občanem a podobně.

Pokud jde o spolkové právo, tam hlavním cílem bylo ulehčit život spolku a zároveň respektovat vnitřní autonomii spolku. Koncepce původní je taková, tu se nám podařilo udržet, aby spolek mohl být založen skutečně jednoduchým způsobem. Tam, kde se projektanti spolku spokojí s obecně vžitou představou, že spolek má nějakou členskou schůzi a předsednictvo, nebo výbor, tak v podstatě stačí dát do stanov čtyři body, které zákon vyžaduje jako nutné, a ostatní se řeší v zákonné úpravě. A kdo to chce mít jinak, tak samozřejmě si může udělat stanovy podle toho, jak chce, a vnitřní spolkový život si upravit jakýmkoli způsobem.

Druhá věc, která je důležitá, návrh občanského zákoníku výslovně počítá s tím, že není žádný problém, pokud se spolek rozhodne podnikat nebo provozovat podnik s podmínkou, že zisky z podnikání musí jít k podpoře spolkové činnosti.

Poté se řešily některé prakticky významné věci, například obecný zájem převažujících členů spolku na stabilitě spolkového života úpravou třeba možností dovolávat se neplatnosti usnesení členské schůze atd., ale to jsou technikálie.

Největší porážka, kterou jsme se svou koncepcí spolkového práva utrpěli při předchozím projednávání návrhu paragrafovaného znění občanského zákoníku, spočívala v tom, že jsme původně měli v návrhu zapracovanou myšlenku volného zakládání spolků. To znamená, že spolek je založen a vzniká jako právnická osoba okamžikem, kdy se schválí stanovy s tím, že následná registrace je víceméně administrativní záležitost, se zábranou tomu aby docházelo tímto řešením k poškozování třetích osob. Proti tomu se velmi výrazně postavilo Ministerstvo vnitra, které proti návrhu občanského zákoníku uplatnilo asi deset připomínek, které byly vypořádávány na úrovni náměstků ministrů a ministrů tak, že volné zakládání spolků v důsledku toho padlo. Teď je situace trochu jiná, už byla signalizována ochota k politickým jednáním, my tu myšlenku volného zakládání spolku zvedneme znovu.

Pokud jde o nadace, tam asi nejdůležitější posuny jsou dva. Ten první je v tom, že se navrhuje připustit zakládání nadací nejen za veřejně prospěšným účelem – jako je to dnes, ale i za účelem dobročinným. Třetí kategorie se týká ústavů, což jsou dnešní obecně prospěšné společnosti. Na závěr chci říci, že v mezidobí s ohledem na změny v právní úpravě má část, která se týká spolků, nadací a ústavů ještě projít revizí.

Martin Jareš

vrchní ředitel, skupina Daňová politika Ministerstva financí

„Daňová podpora veřejné prospěšnosti“

Ačkoli daňová podpora je stabilní a nezpochybnitelnou součástí našeho ekonomického i právního prostředí, tak bych na úvod rád zmínil obecné principy daňové politiky. Primární funkcí daňového systému je funkce fiskální. To znamená, že je nutno vybrat požadovanou částku peněz do veřejných rozpočtů, financování všech možných statků a poskytování služeb co nejvíce neutrálním způsobem bez ekonomických distorzí. Pod distorzí rozumíme změnu chování způsobenou vnějším vlivem, nějakým jiným než samotné ekonomické posouzení dané transakce.

Pro jednoduchost uvedu úvahu. Pokud podnikatel zvažuje nákup automobilu, zdá se mu, že nejjednodušší by bylo koupit si jej přímo, ale kvůli daňovým režimům je výhodnější koupit si jej na leasing – jinak by to neudělal. Další příklad: i když by bylo z ekonomicko-organizačních důvodů logičtější nějakou novou pracovní sílu zaměstnat, tak z důvodů především daňových (a z důvodů jak je nastaveno zdravotní a sociální pojištění) ji v podstatě zaměstná na tzv. schwarz systém jako osobu samostatně výdělečně činnou, čili simulují dodavatelsko-odběratelský vztah mezi těmito dvěma osobami. Převažující důvody u většiny takovýchto vztahů jsou právě daňové. To považujeme za špatné, protože tím v podstatě jsou voleny jiné než ekonomicky nejvýhodnější postupy, což způsobuje distorzi.

V daních se bráníme čemukoli, co nás vede tímto směrem, a snažíme se uplatňovat zásadu, která to naopak naplňuje, a to je široký základ, nízká sazba (to je standardně doporučováno i všemi mezinárodními organizacemi), co nejméně výjimek, úlev, osvobození a podobně. Z toho plyne, že do této zásady nespadá podpora jiných politik než jenom vlastních cílů daňové politiky a to ani tam dokonce, kde distorze je dosahována záměrně. Například pokud se zavedla daň z elektřiny, její motivace byla jasná. Stát se snažil zvýšit cenu energií, aby dosáhl snížení její spotřeby, aby dosáhl politiky ochrany životního prostředí. Což v podstatě nevyhovuje obecním cílům daňové politiky a tím pádem tomu nevyhovuje ani podpora veřejné prospěšnosti. Je tam ale jedno velké ale. Častokrát se může daňový nástroj ukázat jako vhodný

nástroj na podporu některé politiky. Potom je to v rozporu s obecnými ekonomickými cíli daňové politiky a je politickým rozhodnutím, co převáží. Zda bude silnější zájem mít ekonomicky čistý daňový systém, nebo zda podpora určitých věcí je natolik silná, že je silnější a je politicky rozhodnuto, ano v tomto případě budeme podporovat danou věc i daňovým systémem.

Je jasné, že daňová podpora veřejné prospěšnosti je nezpochybnitelnou součástí daňového systému a bude tomu tak i do budoucna. Nečekáme, že by došlo k nějaké změně. To znamená, že podpora veřejné prospěšnosti se stala již integrální součástí daňové politiky, i když možná úplně nevychází z čistých ekonomicky teoretických cílů. Toto lze doložit i jednou citací z programového prohlášení vlády, a to je zmínka o tom, že si vláda uložila úkol, respektive Ministerstvu financí, nachystat nový zákon o daních z příjmu, který by měl být po novém roce hotov. Základním cílem je výrazné zjednodušení a zpřehlednění daňového systému, snížení administrativních nákladů na straně státu i poplatníků. Podstatné pro naše účely je, že zruší většinu stávajících daňových výjimek, s výjimkou – a tam jsou vyjmenované některé věci a jedna z nich je odpovědnost vůči slabým a potřebným, což není asi totéž jako veřejná prospěšnost, ale v zásadě jde o toto téma. Ty citace je nutné chápat v širším kontextu. Jsou tam vyjmenované i další věci, které v zásadě jsou také veřejně prospěšné, typu věda a výzkum, rodiny s dětmi atd. S těmito body počítáme v novém zákoně, o těch už nebude diskuse. Debaty budou eventuálně o nějakých dalších, které budou navrženy, a tam bude potřeba je politicky posoudit, zda jsou natolik významné, aby do toho zákona byly korporovány, ale o těchto – co jsou zmíněny, už zřejmě politická debata nebude.

V dalším bloku bych chtěl stručně mluvit o tom, jaké jsou určité daňové podpory dnes v jednotlivých daních, kde také uvidíme, jak je to poměrně roztržštěné – každý daňový zákon to posuzuje maličko jinak.

U daně z příjmu základ je, že neziskové subjekty mají možnost snížit si základ daně o 30 procent až do výše 1 mil. Kč, a na straně dárců, kteří ze svého majetku věnují nějaké peníze na tyto účely, je možnost snížit si svůj základ daně o nějakou částku. Účely jsou vymezeny poměrně širokým výčtem, jedná se o financování vědy,

vzdělání, kultury, školství, policie, mohou to být jak soukromé tak veřejné účely. Dále je stanoveno, že jsou osvobozeny od daně z příjmu kostelní sbírky, církevní úkony a podobně.

Jiná situace je u DPH, kde je daň silně harmonizovaná v EU, tam v zásadě nemáme volnost, jak ji stanovíme. Určité věci jsou osvobozeny od daně ale bez nároku na odpočet. DPH znamená určitou zátěž pro některé sektory, konkrétně se jedná o výchovu a vzdělávání, zdravotnické služby, sociální pomoc a podobně.

U daně dědické darovací jde v zásadě o osvobození bezúplatného nabytí majetku pro účely školství a zdravotnictví, osvobození nabytí majetku církví, nadací, nadačním fondem. Určitá zátěž je v tom, že nabyvatelé majetku podávají daňové přiznání.

U daně silniční je zvolena formulace, že vozidla subjektů nezaložených za účelem podnikání a vozidla, která nejsou používána k činnostem, z níž by plynuly zdaněné příjmy, nejsou daní silniční zdaňovány.

U daně z nemovitostí je široký rozsah osvobození. Je to vymezeno typem vlastníka majetku, nebo tím k čemu pozemek nebo nemovitost slouží, jsou vyjmenovány specificky školy, muzea, galerie, archivy a knihovny.

Poslední jsou správní poplatky, soudní poplatky, kde některé veřejně prospěšné subjekty, jmenovitě nadace, nadační fondy a podobně jsou osvobozeny od těchto poplatků, pokud úkon souvisí s jejich činností.

Vidíte, že i nám v daňové legislativě by se hodilo, pokud by byl jednotnější systém v tom, jak budou veřejně prospěšné subjekty uchopeny. Pokud status veřejné prospěšnosti bude uzákoněn, bude součástí našeho legislativního prostředí, i my v daňových zákonech budeme moci tuto poměrně heterogenní směs upravit.

Co je asi nepodstatnější z hlediska nového chystaného zákona, je daň z příjmu. Tam již nějaké první kroky tušíme. Od roku 2008, kdy na zákonu pracujeme ve formě věcných řešení, již zohledňujeme jak chystané znění občanského zákoníku, tak i zákon o statusu veřejné prospěšnosti. Chceme být ve shodě se zákonem o statusu veřejné prospěšnosti. Dnes úprava této oblasti není úplně vyhovující. Co čekáme, že nový zákon přinese? Je to zjednodušení situace a zejména to, že předmětem daně budou všechny příjmy a nebude nutno je klíčovat jako dnes. Ale současně zůstane zachováno osvobození příjmů, a to zejména těch z veřejných zdrojů, členské příspěvky a podobně. Současně chceme, aby nebyla povinnost podávat daňová přiznání.

Když tedy vyjdeme z toho, že budou zákonem vymezeny právnické osoby bez statusu veřejné prospěšnosti a právnické osoby s tímto statutem, plánujeme, že daňová uznatelnost některých výdajů spojených s poskytováním veřejně prospěšných služeb bude možná u všech. Pokud subjekty, které nebudou mít ten status, ale budou do těchto činností zapojeny, tak i tam by byla možnost daňově uznávat tyto výdaje a i tyto společnosti bez statusu by si mohly zákonem danou částku snižovat, jak tomu je dnes. To ale nemáme dopracováno do všech detailů – budeme muset počkat na tento zákon. Nějakým významnějším způsobem by byly osvobozeny potom ty společnosti bez ohledu na právní formu, které status získají.

Zahraniční inspirace

Czeslaw Walek: Jsem rád, že mám možnost tuto část moderovat. Když jsme dávali dohromady nápady na hosty, které bychom rádi do této sekce pozvali, tak jsme je vybírali s cílem vybrat vějíř rozdílných přístupů a příkladů, které ve světě existují. Proto jsem velmi rád, že se nám podařilo do tohoto panelu pozvat paní Catherine Shea z organizace International Center for Not-for-Profit Law ze Spojených států amerických, Nildy Bullain, výkonnou ředitelku Evropského centra pro neziskové právo z Budapešti, pana Grzegorza Makowskiho, projektového manažera Institutu věcí veřejných, Benjaminu Evanse z Velké Británie, regionálního manažera Charity Commission for England and Wales, a pana Jurgena Baidenmanna z Holandska, který je manažerem týmu „ANBI“, což jsem se včera dozvěděl, že je centrální tým pro veřejnou prospěšnost u holandského finančního úřadu. Cílem této části konference je prezentovat poznatky a zkušenosti z jiných zemí, které veřejnou prospěšnosti již kodifikovanou mají. Ač u nás stavíme na zelené louce, v řadě zemí Evropy a světa již tato právní úprava existuje a řadu diskusí, které tady probíhaly a budou probíhat, již tyto země mají za sebou. Proto je dobré se inspirovat, abychom se mohli poučit z chyb, které v těchto zemích učinili, a případně ty bariéry, které u nás budou, uměli obejít jednodušeji. Jsem přesvědčený, že tyto následující dvě hodiny budou pro nás velkou inspirací. Co se týče formátu této dvouhodinovky, rozdělili jsme jí do dvou částí. První změna programu bude taková, že ta první část bude trvat pouze 45 minut, a natáhneme tu druhou část o 15 minut, a to je z důvodu toho, že tu druhou část jsme koncipovali jako diskusi především s vámi, kde vy, doufám, budete interaktivní a budete klást otázky, na které chcete znát odpovědi. V té první části uslyšíme dvě prezentace: prezentace Cathy Shea a Nildy Bullain, ve kterých se mimo jiné dozvíme odpovědi na to, proč je potřebné, aby v zemi, kde již existují statusové zákony, jako např. zákon o nadacích či OPS, vznikl nový zákon o statusu veřejné prospěšnosti. Uslyšíme, jaké byly zkušenosti s prosazováním této úpravy v jiných zemích, s jakými výzvami se v těchto zemích ICNL a ECNL potýkalo. A v neposlední řadě uslyšíme také doporučení k dalším postupům, jakou formu máme přijmout při vzniku paragrafovaného znění tohoto zákona. Co se týče té druhé části, jak jsem již říkal, ta forma je koncipována jako panelová diskuse, resp. jako talk show, kde každý z účastníků dostane ode mě tři otázky ve čtyřech blocích, a u každého bloku budete mít možnost se ptát. Účastníci toho panelu budou pak mít tři minuty na odpovědi na tyto otázky. Ty otázky jsou rozděleny do čtyř klastrů. První se bude zabývat tím, co je to veřejná prospěšnost, tudíž definicí statusu veřejné

prospěšnosti a veřejně prospěšných činností. Druhá oblast je, kdo je to, tzn., které organizace můžou o status veřejné prospěšnosti v jiných zemích se ucházet, a kdo rozhoduje o registraci takových organizací nebo přidělení takového statusu. Třetí klastr se bude týkat benefitů spojených se statutem veřejné prospěšnosti. Čtvrtá oblast se bude týkat povinností organizací se statutem veřejné prospěšnosti a jejich vymahatelností. Teď předám slovo paní Cathy Shea, která nás seznámí se svou prezentací.

Catherine Shea: Dobrý den. Chtěla bych poděkovat Czeslawovi a organizátorům za to, že mě pozvali. Je příjemné být po několika letech opět v Praze a vítám možnost diskutovat s vámi o vašem zajímavém projektu, který se týká pravidel pro status veřejné prospěšnosti. Ve skutečnosti nezačnu o jiných zemích, ale hluboko v minulosti, zhruba v době před 3000 lety, příběhem z bible. Je to příběh o Josefovi. Jak jistě víte, Josef byl talentovaný a okouzující mladý muž, kterého jeho otec velice miloval. Jeho bratři na něj velmi žárlili, spikli se proti němu a on byl vyobcován z rodiny a odešel do exilu do Egypta. Byl uvězněn. V té době trápil egyptského faraóna jeden sen a žádný z vykladačů snů na jeho dvoře nebyl schopen mu vyložit, co znamená. V tom snu viděl sedm krav, tučných, zdravých, po nichž přišlo sedm krav, které byly vychrtlé, hubené, slabé. Pak uviděl sedm obilných klasů, a ty byly zralé, a po nich přišlo sedm obilných klasů, které byly slabé a suché. O Josefovi se vědělo, že je to zkušený vykladač snů a tak ho přivedli před faraóna. Hned věděl, co faraónův sen znamená. Řekl, že Egypt čeká sedm let hojnosti, po kterých přijde sedm let hladu. Navrhl faraónovi, co má dělat. Musí uložit daň, která se bude vybírat v sedmi letech hojnosti. Pak musí shromáždit všechny potraviny a obilí ze sedmi let hojnosti a uchovat je v sýpkách. Budou sloužit jako rezerva pro sedm let hladu, které přijdou, a země tak nebude zničena. Daň se bude vybírat ode všech, s výjimkou kněží. Zde vidíme jeden z prvních popsaných příkladů veřejně prospěšné činnosti. Přesuneme se o cca 1000 let dál. Perský král Artaxerxes nechal postavit chrám. Jeho stavbu nechal zaplatit ze své pokladnice, resp. z daně, kterou vyhlásil. Zároveň však vyhlásil, že tato daň nesmí být vybírána od kněží, židů, zpěváků, strážní nebo od služebníků tohoto chrámu. Víte, co je tohle? Je to Rosettská deska. Pomocí ní se učíme porozumět starobylým jazykům. Často však pomíjíme to, co je na ní vlastně napsáno. Popisuje, jak tehdejší vládce uděluje daňovou výjimku místním kněžím. Je to jedna z prvních písemně doložených daňových výjimek. Teď se vracíme zpět do

Persie. Cyrus byl perský král a jeho život popsal řecký životopisec Xenofón, který velmi oceňuje Cyrusovu filantropickou duši. Cyrus byl ctitel umění a vzdělanosti, a to do takové míry, že od té doby se císařové oslovovali „Vaše Filantropie“. Slovo, kterým dnes označujeme dobrovolné dárcovství, se stalo titulem. V 6. století př. n. l. bylo slovo „filantropie“ v Řecku synonymem pro daňové výjimky, které byzantští císaři pravidelně udělovali svým oblíbeným dobročinným ústavům, jako byly nemocnice, sirotčince a školy. Teď se přesuneme o hodně dál do středověké Anglie. Je to období chaosu. Anglie se odtrhla od katolické církve, došlo ke konfiskacím klášterů a pozemků, sporům o nástupnictví, což přispělo k zániku tradičních institucí, jako dobročinnost. Bylo nutné zavést nový systém. A jak napsal jeden komentátor z 19. století, idea dobročinnosti byla znehodnocena. Poskytovaly se jen almužny, malé nebo velké, nesystematicky a s nevyhnutelně špatnými důsledky. Bylo zapotřebí vytvořit novou organizaci dobročinnosti. Za vlády královny Alžběty byl zaveden statut pro charitativní účely, kde bylo zakotveno, co to dobročinnost znamená: podpora chudých, vzdělávání sirotků, péče o zmrzačené vojáky a námořníky, opravy mostů, přístavů a silnic a podpora nebo vykupování vězňů nebo zajatců. Diskusi o historii občanského práva ponechám na ostatních, jistě erudovanějších. Závěr z této historické lekce je následující: s myšlenkou na úlevy pro určité kategorie organizací, které jsou jim udělovány na základě toho, že konají dobro, jsme nepřišli my. Koncept moderní neziskové organizace vznikl před tisíci let. Pojem daňové úlevy je známý zhruba stejně dlouho jako pojem zdanění; stejně jako zápas o definici toho, koho nebo čeho se daňová úleva má týkat. A jak vidíte, začali jsme u faraóna a víry, poté se to rozšířilo na almužny pro chudé, vzdělávání apod. Druhý závěr – i když se díváme zpět do dávné historie, náš názor na tehdejší úlevy je podobný. Tyto aktivity i my považujeme za veřejně prospěšné. V mnoha zemích existuje konsensus, že náboženské instituce by měly podléhat daňovým výjimkám, stejně jako organizace, které se starají o chudé, které poskytují vzdělání atd. Stále je považujeme za veřejně prospěšné instituce. Věnujme nyní pozornost otázkám, které status veřejné prospěšnosti vyvolává. Můžeme definovat čtyři základní kategorie, které určují, zda je daná organizace veřejně prospěšná nebo ne. První kategorií je definice nebo kritéria. Je mnoho způsobů, jak tuto kategorii určit. Můžeme použít jen obecné principy. V některých zemích mají stručný seznam aktivit, které je nutné dále definovat. V jiných zemích máme dlouhé seznamy činností, které jsou mnohem konkrétnější. Když se rozhodneme, které organizace budeme považovat za veřejně

prospěšné, stanovíme omezení pro jejich chování. Prakticky všechny země požadují, aby se jednalo o nějakou formu neziskové organizace, která nerozděluje zisk svým majitelům nebo osobám, spjatým s touto organizací. Ale kromě toho existují v různých zemích i další omezující kritéria. V některých zemích není veřejně prospěšným organizacím povoleno angažovat se ve volbách, volebních kampaních apod. Ve Spojených státech jsme šli ještě o krok dál. Veřejně prospěšné organizace mají striktně stanovenou mez pro lobbování. Nesmí se např. obracet na Kongres v otázkách legislativy, jejich možnosti jsou stejné jako u obyčejných občanů. Je to proto, že pokud jsou financovány z veřejných zdrojů, neměly by mít možnost podporovat u vlády nebo zákonodárců své postoje. Náklady na provoz – dám vám příklad, který není tak dobrý. V Mexiku mohou veřejně prospěšné organizace vynakládat na svůj provoz pouze 5 % ze svých příjmů. To je velice vážné omezení. Veřejně prospěšné organizace pak často sahají ke „kreativnímu účetnictví“. Tohle rozhodně nepodporuji, nicméně jsem to uvedla jak příklad omezení, které některé země stanovují pro chování veřejně prospěšných organizací. Třetí kategorií je ta, o které jsme již dnes slyšeli, tj. daňové úlevy, výjimky. Velmi častým příkladem je osvobození od daně z příjmů právnických osob, dále úlevy pro dárcce atd. Jsou ovšem i další výhody, např. prioritní přístup ke grantům nebo zakázkám. Jediněčný benefit máme ve Spojených státech, kde mají veřejně prospěšné organizace zdarma nebo dotované poštovné. Další výhoda, která ale není obsažena v zákonech, je ta, že soukromé nadace poskytují některé své nadační příspěvky pouze veřejně prospěšným organizacím. Čtvrtou kategorií je transparentnost. Má se za to, že když jsou veřejně prospěšné organizace příjemci veřejných peněz, měly by být transparentnější a odpovědnější než ostatní. Pojdme se teď na uvedené kategorie podívat blíže. Jak definovat, kdo je veřejně prospěšnou organizací. Zde vidíme příklad České republiky, kde máme velice obecnou definici: veřejně prospěšná organizace musí poskytovat obecně prospěšné služby veřejnosti a všem klientům za stejných podmínek. Konkrétnější podmínky mají např. v Kanadě. Tam jsou dobročinné účely definovány takto: podpora v chudobě, rozvoj vzdělávání, rozvoj náboženství a další důvody, které přinášejí užitek společnosti a byly jako takové uznány soudy. Opět velice krátký seznam aktivit. Museli bychom se jednotlivými body zabývat podrobněji, abychom pochopili, co vlastně ve skutečnosti znamenají. Teď se podíváme do Číny. Vidíte popis čínské veřejně prospěšné sociální organizace. Jak vidíte, je popsána velmi podrobně: pomoc při živelních nebo jiných pohromách,

pomoc v chudobě, pomoc hendikepovaným, dále vzdělávací, vědecké, kulturní, zdravotní a sportovní akce, ochrana životního prostředí a výstavba veřejných institucí atd. Tento seznam není vůbec kontroverzní, myslím, že v současné době bychom se mohli všichni shodnout, že environmentální organizace jsou veřejně prospěšné. Pomoc hendikepovaným, pomoc při živelních pohromách, tohle všechno není kontroverzní. Podle mně to vypovídá o jednom – myslím, že v 80 – 90 % případů bychom se všichni shodli na tom, co by mělo být v definici veřejně prospěšné organizace nebo v definici statusu veřejné prospěšnosti. Myslím, že v současné době v tom panuje shoda – lidskoprávní organizace, environmentální organizace... ty nepatří mezi tradiční veřejně prospěšné organizace, ale myslím, že dnes je za ně všichni považujeme. Problém definice vyvolává další komplikace, především u některých druhů organizací. Jedná se sice spíše o okrajové případy, ale pojďme se o nich pobavit. Některé činnosti nemusí být všemi chápány jako veřejně prospěšné. Tak např. v oblasti zdravotnictví – poskytování zdravotní péče chudým: asi by nikdo nenamítal, že to není veřejně prospěšné. Ale co kosmetická chirurgie? Laserové operace očí? Tohle zcela jistě jsou zdravotnické služby, ale měly by být podporovány naším daňovým systémem? Myslím, že většina lidí by řekla, že ne. To tedy znamená, že pokud budeme klasifikovat zdravotnictví jako něco, co je veřejně prospěšné, budeme muset být schopni nějakým způsobem postihnout ty činnosti, které si zaslouží být podporovány z veřejných zdrojů. Co vzdělávání? Dám vám příklad: moje alma mater, Harvardova universita, oznámila loni špatnou zprávu: 27 % pokles hodnoty svého jmění v důsledku ekonomické krize. Obrovská ztráta, velmi smutné. Po tomto poklesu byla hodnota jmění stále „pouze“ 26 miliard dolarů! Ve Spojených státech máme dlouhou, dlouhou tradici v podporování soukromých universit, myslíme si, že je to správné a dobré. Díky tomu soukromé university, soukromé školy dostávají ročně někdy i desítky tisíc dolarů od dárců. Dovedete si jistě představit, že když tohle vykládám lidem z jiných zemí, jsou často šokováni. Přitom tyto instituce nejsou určeny pro širokou veřejnost, naopak, jsou často pro velmi úzký okruh lidí. Proto je nutné rozhodnout, do jaké míry budeme podporovat soukromé školy, university, jazykové kurzy apod. Hospodářská obnova – jistě, obnova budov např. po přírodních katastrofách apod. je určitě užitečná, ale co když chce někdo postavit obchodní centrum, garáže? Měli bychom tohle podporovat? Opět si myslím, že většina lidí by řekla, že ne. Ale v tom případě bychom museli definovat hospodářský rozvoj tak, abychom postihli jen ty činnosti, které nás zajímají.

Co třeba kultura? Většina lidí by řekla, že balet, symfonie – to jsou věci, které bychom měli podporovat. A co filmy? Soukromá kina? Koncerty populární, rockové hudby? Zase musíme být schopni definovat jen ty oblasti, které si zasluhují naši podporu. To byly jen takové okrajové problémy. Dám vám příklad s očkováním. Když se očkování nabízí, je zapotřebí, aby se nechali očkovat všichni, aby se daná choroba přestala šířit. Mnoho lidí, kteří se nechají očkovat, by si jistě mohlo dovolit za to zaplatit – chceme dotovat jejich vakcíny? Možná ne, ale pravděpodobně budeme muset, pokud chceme chorobu vymýtit. Tohle jsou otázky, které musíme řešit. Další důležitá otázka: kdo rozhoduje o těchto záležitostech? Na světě existuje spousta různých systémů rozhodování. V mnoha zemích to je ministerstvo financí, protože v jeho gesci je daňový systém (Austrálie, Čína, Spojené státy a další). V jiných zemích o tom rozhodují ministerstva, v jejichž kompetenci je konkrétní oblast (Brazílie, Mexiko, Rumunsko). Většinou se jedná o ministerstvo, které má v gesci neziskový sektor jako celek. V dalších zemích rozhodují soudy. Soudy rozhodují nezávisle, objektivně. Na druhou stranu nemívají příliš zkušeností s neziskovým sektorem. Některé země mají komisaře, zmocněnce (to nechám na Benovi), kteří jsou odborníky na neziskový sektor (Anglie a Wales, Moldavsko, Arménie, Malta). A alespoň v jedné zemi, na Filipínách, to je nevládní subjekt, který radí státu, kdo má dostat status veřejně prospěšné organizace a kdo má dostat daňovou výjimku. To byl tedy přehled možností a způsobů, jak rozhodovat o tom, kdo má dostat status veřejné prospěšnosti. Následující problémy budeme mít možnost projednat podrobněji v rámci talk show – benefity pro veřejně prospěšné organizace, daňové úlevy, osvobození od cel, daňová zvýhodnění pro dárce, snadnější přístup k veřejným zdrojům, užívání veřejného majetku a další, např. osvobození od různých poplatků. Veřejně prospěšné organizace však musí být transparentnější. Mohou tedy na ně být kladeny speciální požadavky ohledně daňových přiznání, výročních zpráv, kontroly a auditu. O tom všem si můžeme promluvit detailněji v následné diskusi. Děkuji vám za vaši pozornost a ráda vám odpovím na vaše otázky.

Czeslaw Walek: Děkuji Cathy Shea a teď mi dovolu, abychom se přesunuli z Persie do středoevropského prostoru, a já bych požádal Nildu Bullain, výkonnou ředitelku European Center for Not-for-Profit Law, organizace, která ve střední a východní Evropě pracuje s řadou neziskových organizací a vlád na legislativních reformách neziskového sektoru, aby nám přiblížila, jak to ve střední Evropě vypadá.

Nilda Bullain: Děkuji. Teď nevím, jak začít. Jsem velmi ráda, že jsem tady. V této parlamentní budově jsem sice ještě nebyla, ale v Praze jsem byla již několikrát a s mnoha z vás jsem se již setkala. Je příjemné vidět znovu známé tváře. A jsem velice ráda, že mohu být zde kvůli tématu, které tu projednáváme, tj. statusu veřejné prospěšnosti, který je velmi důležitý v mé práci. I v mé zemi, v Maďarsku, zahajujeme podobnou diskusi. Vy už máte za sebou dva roky diskusí, my teprve začínáme. Na druhou stranu Maďarsko už má schválený zákon o veřejné prospěšnosti, a to jako první země z nových členských zemí, ve střední a východní Evropě. Je tomu již více než deset let, bylo to roku 1996. V účinnost vstoupil v roce 1997. Takže máme spoustu zkušeností. V minulých letech jsem také pracovala i v jiných zemích, resp. ve všech zemích v tomto regionu, které se zabývaly legislativou související s veřejnou prospěšností. A právě o tyto zkušenosti bych se s vámi dnes chtěla podělit. Myslím, že můj příspěvek bude trochu provokativní, zkusím se na tuto problematiku podívat z poněkud jiného pohledu než dosud. Mým cílem není zpochybnit věčný záměr, který tu byl prezentován, a rozebírat všechny problémy, o kterých jsme hovořili. Mým cílem bude přimět vás, resp. nás všechny, přemýšlet o této problematice hlouběji, protože zkušenosti ze zemí, ve kterých začal fungovat systém veřejné prospěšnosti, mě přesvědčily o tom, že je nutné přemýšlet o tom důkladněji. Takže budeme hovořit o konceptu veřejné prospěšnosti, o politice a cílech, které si uvedené země kladly, o typech poskytovaných benefitů, o dopadech, které vidíme, a také o některých problémech spojených s implementací a o rovnováze mezi benefity a povinnostmi. A to vše během 15 minut, jinak Czeslaw zazvoní na zvonek. A na tohle všechno bych se chtěla podívat z perspektivy, která je specifická pro naše země a náš region, resp. nejen z pohledu nových členských zemí, ale šířeji z pohledu zemí střední a východní Evropy. Z nových členských zemí je to vlastně Maďarsko, Polsko, Bulharsko a Litva, které mají zvláštní zákon o veřejné prospěšnosti. Nicméně všechny ostatní země mají jistý systém daňových úlev a Česká republika je jednou z nich. Takže začnu nejdůležitější otázkou, která podle mne vychází z těchto zkušeností z posledních deseti let. Cathy nás vrátila o tisíce let zpátky a podívala na tuto problematiku z velice široké perspektivy. Já se dívám na současnou Evropu. Mám tím na mysli Evropu dvacátého století po druhé světové válce, období rozvoje demokracie v západní Evropě a postkomunistický vývoj v našich zemích. Když se podívám na tyto dvě části Evropy, vidím jeden velký rozdíl,

kteřý vyvstává, když se bavíme o statusu veřejné prospěšnosti, a o kterém se dosud příliš nemluvílo. A já jsem toho názoru, že by se o něm mluvit mělo. Jedná se o následující: v zemích západní Evropy, a moji kolegové z těchto zemí ze Spojeného království a z Nizozemí, kteří tu jsou, mi to mohou vyvrátit, pokud budou chtít, ale tak, jak to vidím já, je to tak, že tradiční pojetí tohoto konceptu ve dvacátém století je, že veřejně prospěšné je to, co je prospěšné pro společnost, pro lid, pro komunitu, pro občany. Veřejnost tedy znamená nás všechny. A pokud se lidé rozhodnou podpořit organizaci, a to tím, že se stanou jejími členy, že jí poskytnou dar, že se stanou jejími dobrovolníky, že se účastní jejích aktivit, tedy pokud dojde k jisté transakci mezi lidmi a organizací, tak stát to určitým způsobem uznává. Takto je chápán koncept veřejné prospěšnosti. Zatímco v zemích, kde jsem působila, tak vznikající pojetí veřejné prospěšnosti bylo spíš takové, že veřejnost je chápána jako vláda a stát. A když se podíváme na status veřejné prospěšnosti, tak se jedná o něco, co je důležité nebo přínosné pro vládu, pro stát. Víím, že je poněkud teoretické oddělovat od sebe stát a lid, protože vláda reprezentuje, představuje lid, tomu rozumím, ale stejně si myslím, že mezi nimi existuje důležitý rozdíl, ze kterého plynou určité důsledky, které mají vliv na koncept. Teď jen shrneme: první přístup zprostředkovává vztah mezi veřejně prospěšnou organizací a veřejností, druhý mezi veřejně prospěšnou společností a... Dobře, tyto přístupy se sice navzájem úplně nevylučují, nemusí to být vždycky buď anebo. Ale myslím, že ve východní Evropě máme tendenci... Jak se to řekne anglicky? Když chcete sníst koláč a zároveň si ho nechat, prostě když chceme všechno, dvě mouchy jedním kamenem, nebo dva ptáky jedním kamenem. To znamená, že se snažíme dosáhnout politických cílů, které mohou být někdy vzájemně neslučitelné. První přístup, budu mu říkat klasický, tak ten se snaží zajistit, aby existovala zákonná pravidla např. pro dárcovství, dobrovolnictví, určuje, kdo, komu a jak může poskytovat dary, na koho se vztahují daňové výjimky. Podněcuje veřejnou podporu nepřímými benefity, daňovými úlevami, a jak si vzpomínáte, ve všech případech z historie se také jednalo o nepřímé, daňové výhody. A podpora ze strany státu byla chápána jako něco navíc, nebyla nutná. Hlavní důraz je kladen na nepřímou podporu. Na neziskové organizace jsou kladeny vyšší požadavky ohledně transparentnosti, aby byla posílena důvěra veřejnosti. Dárce musí mít jistotu, že obdarované neziskové organizaci je možné důvěřovat, že funguje dobře. A stát hraje v jistém smyslu roli zprostředkovatele mezi veřejně prospěšnou organizací a veřejností. Na proti tomu u druhého přístupu, který nazývám státním, a já si

uvědomuji, že to jsou extrémní případy, a je to tak schválně, abychom o tom mohli více přemýšlet, cílem je zajistit přístup k přímému financování z veřejných prostředků a zajistit, aby veřejně prospěšné organizace byly důvěryhodné pro vládu. Není to tedy ani tak o důvěře ze strany občanů, ale spíše o důvěře ze strany vlády. Když mluvím s politiky nebo i se zástupci neziskových organizací, tak tohle vnímám jako podtext. Jenom to z toho plyne, není to nikdy naplno řečeno. Je to jiné pojetí této problematiky. Uvedu příklad, o kterém se tu dnes již několikrát hovořilo. Týká se to nákladů na provoz, administrativu. Pokud je cílem vlády, aby veřejně prospěšné organizace byly schopné pracovat s veřejnými prostředky, budete na ně klást vyšší nároky na management, administrativní kapacitu, budete chtít, aby byly profesionálnější, stabilnější atd. Není to tedy jen otázka transparentnosti, ale také administrativních kapacit. Ale pokud pouze chcete, aby lidé podporovali organizace, které konají dobro, tak lidé nevidí rádi, když má organizace příliš velký aparát. Naopak jsou raději, když jen malá část prostředků jde na provoz, aby se co nejvíce dostalo přímo k potřebným. Nejraději by byli, kdyby se jednalo o dobrovolnou organizaci s minimálními náklady na administrativu. Očekávání veřejnosti a očekávání vlády se v mnohém prolínají, co se týče transparentnosti neziskových organizací, ale jsou také očekávání, která se liší. Když tvoříte legislativu, je nutné si toto uvědomovat. Stejně dilema existuje mezi přímými a nepřímými benefity. Svou podstatou, logikou, jsou odlišné. Daňové úlevy a jiné nepřímé výhody jsou všeobecné platné. Vláda nesleduje a nekontroluje každou konkrétní transakci, vláda zkrátka není zapojena přímo. Když se však podíváte na přímé benefity, zejména na granty a dotace, tak v každém konkrétním případě existuje kontrakt s vládou, s každým kontraktem je spojena konkrétní osoba ze strany vlády. Tyto kontrakty podléhají zvláštní regulaci. Je to prostě jiný druh vztahu. A zase, logika pro regulaci těchto vztahů je jiná, než v případě nepřímých benefitů. Když jsem studovala váš věcný záměr, došla jsem k názoru, že v České republice kladete silný důraz právě na přímé benefity. Kladete důraz na státní podporu neziskových organizací. Pokud jsem to dobře pochopila, věcný záměr zmiňuje daňové úlevy, ale říká, že daňové úlevy mají všechny neziskové organizace tak jako tak. Tyto úlevy jim budou ponechány, a pokud se stanou veřejně prospěšnými, dostanou další výhody. A pokud je takový důraz kladen na přímé benefity, co to v rámci statusu veřejné prospěšnosti znamená? Mám podobné zkušenosti z jiných zemí, v poslední době např. z Moldavska, kde jsme o tom vedli velkou diskusi. A proto znovu říkám, abych vás

trochu vyprovokovala, že to není ani tak o přejímání mezinárodních zkušeností nebo příkladů dobré praxe, ale že se spíše jedná o redefinici mezinárodních zkušeností a příkladů dobré praxe, protože s takovým pojetím veřejné prospěšnosti, kdy je kladen takový důraz na přímé benefity, se vlastně do jisté míry jedná o jeho redefinici než o adaptaci klasického pojetí tak, jak ho známe ze západních částí Evropy. Samo o sobě to není problém, pokud však víme, co děláme. Další dilema, které vyvstalo v minulosti, je role daňových výhod. Jsou daňové výhody stimuly nebo se jedná spíše o společenské uznání důležitosti organizace a její role? Takže když Josef navrhl, aby byli kněží osvobození od daně, bylo to proto, aby jim byla poskytnuta jistá pobídka, nebo to bylo jen uznání toho, že kněží, resp. církve vykonávají veřejně prospěšnou činnost, které přispívá ke zlepšení společnosti? Podle mne to je velký rozdíl. Například v mé zemi, v Maďarsku, jsme zavedli status veřejné prospěšnosti před několika lety. Jednalo se o stimuly, nazývali jsme je daňovými pobídkami, ne daňovými úlevami. Byly to úlevy na daních pro dárce. Cílem bylo, aby lidé více dávali, což se však samozřejmě nestalo. Stalo se to, že lidé se začali více angažovat ve veřejně prospěšných organizacích, zvýšila se kultura filantropie apod. To se samozřejmě nestalo rychle. Ty nepřímé benefity však ztratily svůj smysl. A tohle vidím ve všech zemích, i zde, protože všechny neziskové organizace mají tyhle úlevy tak jako tak, moc jim nepřinášejí, organizace je využívají a zneužívají. Ale co tyto benefity skutečně znamenají? Proč vůbec existují? A jestliže nic neznamenají, měli bychom přijít s něčím novým, co bude mít skutečný smysl. A tím je přímé financování státem a způsobilost pro přístup ke státním financím. A to je rozhodující moment v pojetí veřejné prospěšnosti. Jedna věc, o které dnes v Maďarsku diskutujeme, je to, že věci se sice nestaly tak, jak jsme předpokládali, ale můžeme se dnes podívat na ty benefity, podněty, a říci: chceme skutečné stimuly, nechceme jen benefity, které uznávají něco, co tam ve skutečnosti není, filantropii, ale spíše podněty, které budou skutečným přínosem. A s tímto přístupem to budeme muset udělat poněkud jiným způsobem než v západní Evropě. Ale musí být tímto stimulem přímé financování státem? Nebo to může být něco jiného? To jsou skutečné otázky. Další věc, kterou jsem viděla v našem regionu, v nových členských zemích, je to, jestli je přístup ke statusu veřejné prospěšnosti inkluzivní nebo, řekněme, exkluzivní. Tedy – jak snadné je pro běžnou organizaci získat status veřejné prospěšnosti. Velkými příklady jsou moje země, tedy Maďarsko, a Grzegorzova země – Polsko. V Maďarsku má k dnešnímu dni více než 50 % organizací status veřejné prospěšnosti, takže můžeme

říct, že je to velice rozšířené. Procentně je to stejné jako ve Velké Británii, kde skoro polovina dobrovolných organizací jsou charitami. V Polsku, kde mají status veřejné prospěšnosti už delší dobu, je ten podíl mnohem menší, konkrétně 8 %. V Polsku je politický dopad zákona o statusu veřejné prospěšnosti o dost odlišný než v Maďarsku. Má otázka na vás je – máte představu, jaké procento by to do pěti let bylo u vás, kdybyste schválili zákon o statusu veřejné prospěšnosti? To je zásadní otázka, na kterou si musíte odpovědět. A jedním z důvodů, proč se v mnoha zemích, např. v Rumunsku, v Bulharsku, ale hlavně v Rumunsku, kde rovněž zavedli status veřejné prospěšnosti ještě před rokem 2000 a dodnes není funkční, veřejně prospěšné organizace příliš neuchytily, je ten, že pro neziskové organizace nemá smysl stát se veřejně prospěšnými organizacemi. Můžu dostat ještě tři (*minuty*)? Dostala jsem jednu. Otázka je, co se stane u vás. Vy už máte daňové úlevy pro všechny neziskové organizace, a kdybyste schválili zákon o statusu veřejné prospěšnosti, bylo by velmi obtížné nalézt další daňovou úlevu, kvůli které by neziskovým organizacím stálo za to získat status veřejné prospěšnosti. Protože stávající daňové úlevy přece rušit nechcete, protože to by bylo hrozné. Skončíte v situaci, kdy budete mít na jedné straně spoustu povinností a požadavků na transparentnost a na druhé straně jen málo benefitů. Může dojít k porušení proporcionality, protože všechny veřejně prospěšné organizace by měly stejné povinnosti nehlédě na jejich velikost nebo stupeň rozvoje. Navíc vláda může již existující benefity zrušit, jako v mé zemi v důsledku krize, a na konci bude status, který bude prázdný. Chápu, že ve vašem případě bylo důležité nalézt nějaký benefit, který by tomu dal smysl, a jak jsem to pochopila, je to přístup ke státnímu financování. A já jen říkám – to je skvělé. Co to bude znamenat pro ten sektor, co to bude znamenat pro vztah veřejnosti a neziskového sektoru, co to bude znamenat obecně pro koncept veřejné prospěšnosti? Ten další (*snímek*) jen ukazuje důležitost nalezení rovnováhy mezi povinnostmi a benefity. Nezpochybňuji vaše pojetí... V Maďarsku, kde už máme desetiletou zkušenost, se bavíme o tomhle: zkusme redefinovat povinnosti a benefity takovým způsobem, aby to zůstalo skutečně nepřímým benefitem, s povinnostmi, které budou lépe kontrolovatelné a proveditelné, ale s politickým cílem podporovat veřejnou podporu (neziskového) sektoru, spíše než rozvíjet vládní podporu tohoto sektoru. Jedním z argumentů pro to je, že vládní podpora může být upravena jinými způsoby. To neznamená, že všechny problémy, které dnes řešíte – korupce a tak – by měly zůstat. Samozřejmě, že ne. Ale jsou jiné

způsoby vládní podpory. Zákon o statusu veřejné prospěšnosti tomu účelu může sloužit, stejně jako jiné zákony. Ale je velice těžké podporovat filantropii jinými nástroji. Zákon o statusu veřejné prospěšnosti je pro tento účel dobrým nástrojem. Poslední snímek. Děkuji za dvě minuty navíc. Tohle je problematika spojená s implementací. To budete také řešit. Pokud se bude jednat jen o formální kontrolu kritérií a soudy budou kontrolovat kritéria, jak je to plánováno zde, stejně to možná povede ke zneužití. Je to jen formální a naplnit formální kritéria je jednoduché. Ale pokud byste chtěli provádět skutečnou kontrolu kritérií, například ve svém návrhu hovoříte o principech hospodárnosti, účelnosti a efektivity, což jsou principy regulace financování v Evropské unii, což je skvělé, ale jak se to bude kontrolovat? Chci říci, kdo řekne, že nezisková organizace se chová hospodárně, účelně a efektivně, když to ani sama EU není schopna zkontrolovat? Protože její vlastní finanční regulace nevyhnutelně... v Evropě... v podstatě tyto věci mají tendenci... převažují procedury nad hospodárností, účelností a efektivitou, jak je tomu v EU. Je ale byrokratická procedura něčím, co chceme, aby se stalo požadavkem pro všechny? To je velká otázka. Takže pokud se budeme zabývat skutečnou kontrolou kritérií, v celém regionu vidíme velký nedostatek institucionální kapacity, a jedna z věcí, kterou bude muset Česká republika vzít v úvahu, je, zda tu bude nový úřad, komise apod., která bude schopna poskytovat institucionální kapacitu pro supervizi a monitoring těchto organizací, kromě právní kontroly, kterou budou provádět soudy. Tohle (*snímek*) je vlastně jen shrnutí všeho, o čem jsem hovořila. Mé jediné doporučení může být, pokud jste to ještě neučinili, protože já jsem si toho nevšimla, ale má jediné doporučení založené na těchto zkušenostech je zpracovat studii dopadů a říci: tohle je hlavní politický cíl, kterého chceme dosáhnout, a musíte být opatrní, chceme zvýšit transparentnost neziskových organizací – dobře, ale proč? Z jakého důvodu? Musí existovat jasná definice politického cíle a pak říci, jaký je současný podíl státních finančních prostředků v rozpočtech veřejně prospěšných organizací v České republice? Jaké veřejně prospěšné organizace ho používají, jaká je řídicí kapacita veřejně prospěšných organizací? Tyhle všechny otázky si musíte klást. Protože je to fiskální záležitost, daňová záležitost, týká se to čísel, dat. Pokud není jasný dopad, který tento zákon bude mít, může se stát, že to bude jen takový... Budete mít možnost učit se za pochodu. Možná víc, než budete potřebovat. Děkuji.

Czeslaw Walek: Tak, děkuji. Obdrželi jsme řadu impulsů pro zamyšlení a za tímto účelem vás zvou na oběd, abyste si půl hodinky tyto myšlenky uspořádali, a poté budeme mít talk show, kde, doufám, na tyto otázky obdržíme i odpovědi. Děkuji.

Czeslaw Walek: (*Vítám vás na tomto*) panelu, tentokrát, jak jsem již řekl, ve formě talk show, takže v podstatě hlavní odpovědnost bude na vás – klást otázky – a já doufám, že se ptát budete. Jak jsem řekl na úvod tohoto panelu, diskuse bude rozdělena do čtyř skupin. V první skupině se soustředíme na definici statusu veřejné prospěšnosti a veřejně prospěšných činností. Důvod, proč jsme zvolili toto téma, je zřejmý, a Hanka Frištenská to už zmínila: Legislativní rada vlády nás požádala o vytvoření obecnější definice veřejné prospěšnosti; na rozdíl od výčtu činností, který byl uveden ve věcném záměru, schváleném vládou. Každý stát, každý zákonodárce se s tímto problémem vypořádává jinak. Nejprve požádám naše hosty o stručnou odpověď na otázku, jak tento problém řeší ve svém prostředí. A také, zda by měl existovat negativní výčet aktivit, které by neměly obdržet status veřejné prospěšnosti. Takže nejprve mi dovoluňte se zeptat... Mám prý nejprve zmínit všechna témata. Takže druhé téma bude o subjektech, které budou moci obdržet status veřejné prospěšnosti. Důvodem, proč jsme zvolili toto téma, je to, že náš věcný záměr rozšiřuje okruh subjektů, nejen na neziskové organizace, ale i na další subjekty. Třetí téma se soustředí na benefity, na které budou mít organizace se statutem veřejné prospěšnosti nárok. A poslední téma se soustředí na povinnosti veřejně prospěšných organizací a na jejich vynutitelnost. Tak, jestli mi dovolíte, začnu se ptát Grzegorze z Polska. Polsko schválilo zákon o veřejně prospěšných činnostech a dobrovolnictví už v roce 2003. Jak definuje veřejně prospěšné činnosti?

Grzegorz Makowski: Nejprve mi dovoluňte, abych vás pozdravil: „Dzień dobry“. Vždycky se cítím divně, když mám mluvit anglicky na české bratry. Vždycky mám pocit, že bych mohl zkusit mluvit polsky, možná by někteří z vás rozuměli. Jsem velice rád, že se mohu účastnit této akce, hlavně proto, že mi to připomíná naše debaty, které jsme vedli před deseti lety. Jsou opravdu takřka stejné. A co se vždycky velmi diskutuje, je otázka definice. Vzpomínám si, že jsme o tom v Polsku také debatovali, když jsme připravovali tento zákon. Ta diskuse samozřejmě trvala déle. První práce na zákonu započaly v polovině devadesátých let a skončily v roce 2003, z důvodu vstupu do Evropské unie; a vláda byla tehdy velice otevřená. Ale jak je to

definováno? No, není to tak jasné. Víím, že vám Czeslaw ten zákon nechal přeložit. Musíte ho číst velice pozorně. Můžete v něm totiž najít tři různé druhy veřejné prospěšnosti. Jedním je obecná definice v článku tři. Ten jen říká, že veřejně prospěšná práce znamená práci, vykonávanou ve prospěch společnosti neziskovými organizacemi v oblasti veřejných zakázek stanovených v tomto zákoně. To je obecná definice. Ale potom máme velice dlouhý seznam, který se díky dubnové novelizaci ještě více rozšířil, třiatřiceti různých činností, které jsou uznávány jako veřejně prospěšné. Např. charitativní činnost, aktivity na podporu zdravotně postižených, aktivity na podporu seniorů, migrace a tak dále. A tohle je další způsob definice veřejné prospěšnosti v našem právním řádu. Třetí definice je definice veřejné prospěšnosti jako jakéhosi statusu, kterého může nezisková organizace dosáhnout. Je to něco jiného, než to, co plyne z vašeho věcného záměru. Proč je to tak komplikované? Objevují se názory, že bychom to měli zjednodušit, protože my ve skutečnosti nevíme, co veřejná prospěšnost znamená pro nás, není jasné, co je to pro neziskové organizace, a obyčejným lidem to není jasné vůbec. Oni ten celý koncept prostě nechápu. Je to velice formalistické. Je to tak složité, protože... není to jen můj názor, ale i názor mnoha polských odborníků. Jádrem této složitosti jsou četné kompromisy.

Czeslaw Walek: Musím vás teď přerušit, protože každý máte na odpověď tři minuty.

Grzegorz Makowski: Dobře, omlouvám se. Takže skončím jen s tímto závěrem: nezkoušejte dělat kompromisy, snažte se, aby ten zákon byl napsán co nejjasněji. Myslím, že nejlepším způsobem je sestavit katalog činností. Ale potom se budete muset zamyslet nad tím, jak ohodnotit, jakým způsobem jsou tyto činnosti prováděny. V Polsku je problémem to, že je to celé velice formalistické, teoretické, a ve skutečnosti organizace, které mají tento status, pouze deklarují, že jsou veřejně prospěšné.

Czeslaw Walek: Děkuji za tuto odpověď. Nildo, pokud jsem to pochopil správně, tak maďarský zákonodárce se rozhodl jít podobnou cestou a sestavil uzavřený seznam činností. Je tento seznam vyčerpávající? Jaké jsou nevýhody a výhody tohoto přístupu? Jednalo se i o jiných alternativách?

Nilda Bullain: Musím vás opravit: to polský zákonodárce se rozhodl jít stejnou cestou jako maďarský. Maďaři byli první! Teď vážně. Skutečně máme uzavřený seznam, to je pravda. Důvodem pro jeho uzavřenost je to, že je obsažen v zákoně, a zákon může být měněn zase jen zákonem. Takže pokud do něj chce někdo zahrnout další činnost, musí podstoupit stejný proces. Seznam už byl několikrát doplněn. Je to tedy sice uzavřený seznam, ale neznamená to, že by byl stálý. Zákon tedy již byl několikrát novelizován, i když ne vždycky pro dobro věci. Ale proč jsme vlastně zvolili způsob definice tímto dlouhým seznamem? Myslím si, že je to zajímavá otázka, protože Maďarsko bylo první, kdo tohle učinil v roce 1996, a v té době jsme se inspirovali existujícími příklady z mnoha zemí západní Evropy, např. Velkou Británií, která tehdy nepoužívala ten dlouhý seznam, ale místo toho měla ty čtyři tzv. pilíře dobročinnosti, což bylo velmi obecné a pro Maďarsko nepříliš použitelné. Ve většině zemí, které jsme studovali, byl jakýsi ad hoc seznam činností – věda, výzkum, vzdělávání. Ale v Maďarsku je podobná právní kultura jako v České republice: když je něco napsáno v zákoně, tak to platí, a když to tam napsáno není, tak to prostě neexistuje. Takže co by se stalo, kdybychom do zákona dali jen pět nebo šest činností – každý, kdo by tento zákon vykládal, ať by to byl soud, ministerstvo nebo kdokoli jiný, by se držel pouze těchto pěti či šesti činností, jako kdyby se jednalo o taxativní výčet, i když by tam bylo napsáno „například“. Kvůli těmto předpokládaným komplikacím tedy maďarský zákonodárce zvolil uzavřený seznam všech možných činností, aby nikdo nemohli později tvrdit, že daná činnost není na seznamu. To bylo původním záměrem. Nejprve jsme měli cca 18 činností, pak se to rozrostlo na 24, tihle (*Poláci*) začali rovnou s 24. Takto tedy vznikají ty dlouhé seznamy. Neznamená to ovšem, že by veřejná prospěšnost byla definována pouze tímto seznamem. Je rovněž definována cílovou skupinou. V Maďarsku musí být cílová skupina otevřená pro všechny, nesmí to být pro uzavřené skupiny, jak je tomu u mnoha jiných zemí. Také bývá zvykem, i když zrovna v Maďarsku to tak není, že cílová skupina bývá označována jako „potřební“. Takže definice veřejné prospěšnosti obsahuje jak činnosti, tak cílovou skupinu. Součástí definice je podle mého názoru i požadavek na neziskovost distribuce prostředků. Tyto tři prvky tvoří podle mne jádro definice veřejné prospěšnosti.

Czeslaw Walek: Myslím, že jednou ze záležitostí, kterou se budeme zabývat, je i otázka, zda členské organizace, které vlastně působí pouze ve prospěch svých

členů, jsou také veřejně prospěšné. Ale nyní bych se rád obrátil na Jurgena, jejichž systém se od polského či maďarského poněkud liší, protože, pokud jsem to správně pochopil, status veřejné prospěšnosti je tam (v *Nizozemí*) definován prostřednictvím fiskální legislativy. Rád bych věděl, jak tento systém funguje, jestli se rozhodování liší a jaké činnosti a aktivity jsou považovány za veřejně prospěšné.

Jurgen Baidenmann: Nejprve bych chtěl poděkovat organizačnímu výboru za to, že mě pozval, abych se s vámi podělil o nizozemské zkušenosti, a doufám, že můj příspěvek bude přínosem pro český zákon o veřejném zájmu. Nizozemský zákon o veřejné prospěšnosti skutečně není speciálním zákonem, je součástí zákona o daních z příjmů a všechny ostatní daňové zákony v této otázce na zákon o daních z příjmů odkazují. Nizozemský zákonodárce se tak rozhodl z důvodu flexibility a jednoduchosti. V letošním roce byl zákon novelizován. Původní zákon zmiňoval několik kategorií a byl otevřený. Jednalo se o tyto kategorie: náboženství, humanitární a podobné organizace, věda a kultura. Nyní je to tak, že v prvním stupni rozhodují daňové úřady, tedy můj tým. Přijmeme žádost, a pokud odmítneme udělit status veřejné prospěšnosti, může být k mému týmu podáno odvolání. Pokud je i toto odvolání zamítnuto, může se příslušná organizace obrátit na soud. Soud poté rozhodne, zda se v daném případě jedná o veřejně prospěšnou aktivitu či ne. Nizozemská legislativa je založena právě na aktivitách. I když je tedy hlavní cíl organizace veřejně prospěšný a ve finále jdou veškeré zisky do veřejné prospěšnosti, není to dostačující. Všechny aktivity a činnosti, které organizace vykonává, musí být veřejně prospěšné. Myslím, že se to odlišuje od systémů, o kterých jsme dnes dosud slyšeli. Nám to dost komplikuje situaci, protože je mnoho iniciativ, které jsou dobré a potřebné, ale pokud vykonávají některé aktivity, které nejsou veřejně prospěšné, jako třeba pronájem nemovitostí, nemohou podle nizozemského zákona získat status veřejné prospěšnosti. Vaše poslední otázka byla, jestli se právo liší. Ano, liší. Máme dlouhou historii práva v této oblasti a například po více než deset let kulturní domy¹ nebyly veřejně prospěšné, protože se jedná o pronájem nemovitostí. Teprve nedávno soud nižší instance rozhodl, že kulturní domy jsou veřejně prospěšné, ale daňové orgány se odvolaly k vyšší instanci. Možná z toho vznikne nová definice, ale

¹ V originále „community houses“.

to byl vlastně záměr nizozemského zákonodárce: aby byl zákon flexibilní a reagoval na sociální vývoj.

Czeslaw Walek: Takže pokud jsem tomu rozuměl správně, první rozhodnutí učiní váš úřad, což je daňový úřad. Váš tým sestává pouze z auditorů nebo jsou v něm odborníci i na jiné oblasti?

Jurgen Baidenmann: Ne, my jsme všichni daňoví auditoři nebo vůbec experti na daně.

Czeslaw Walek: Děkuji. Teď se obrátím na Benjamina. Věřím, že systém, který má Anglie a Wales, je systémem, který bychom si všichni přáli. Mohl byste prosím stručně popsat Charity Commission, pro kterou pracujete, především co se týče definice?

Ben Evans: Děkuji. Nejprve mi dovoluňte poděkovat vám za pozvání, jsem rád, že tu mohu být. V Anglii a Walesu máme specifický systém. Nejprve je dobré zdůraznit, že pokud jste v Anglii a Walesu veřejně prospěšní, jste charitou.² Všechny veřejně prospěšné organizace jsou charitami a na jako takové se na ně vztahují benefity i sankce podle zákona. Cathy se zmínila o tom, co se stalo v roce 1601, kdy byl za vlády královny Alžběty I. definován termín „veřejná prospěšnost“. Ten seznam (*aktivit*) byl poněkud zvláštní. Obsahoval věci jako vzdělávání sirotků nebo opravy mostů. V současné době, od roku 2006, sestává seznam z dvanácti hlav. Důležité je, že jsou to hlavy, není to dvanáct příkladů, je to dvanáct oblastí, které jsou považovány za veřejně prospěšné, plus třináctá hlava, které otvírá možnosti pro další veřejně prospěšné aktivity. Tato flexibilita, která umožňuje zahrnout nové tendence veřejné prospěšnosti, byla v našem zákonu vždycky. To odráží skutečnost, že to, co je považováno za veřejně prospěšné, se v čase mění. Dobrým příkladem je ten z roku 1601, kdy opravy mostů byly zřejmě jedním z hlavních zájmů veřejné politiky. Dnes je to něco, o co se stará vláda, a není to považováno za veřejně prospěšnou aktivitu. Například v První světové válce tisíce lidí sbíraly cigarety, aby je mohly posílat vojákům do Francie; dnes by jistě sbírání cigaret pro vojáky nebylo

² V originále „charity“. V následujícím textu je používán poněkud nepřesný překlad „charita“.

považováno za veřejně prospěšné. Co je považováno za veřejně prospěšné, se časem mění. Znamená to, že potřebujete organizaci, která je schopná toto posoudit. Pokud tedy máte širokou definici, kterou, jak jsem vyrozuměl, chcete použít, budete stejně potřebovat organizaci, která to posoudí. Naše definice obnáší dvanáct hlav, tohle (*ukazuje*) je jen polovina návodu Charity Commission, jak vykládat těch dvanáct hlav, jak rozlišit, co je a co není veřejně prospěšné. V konkrétních případech je vždy zapotřebí vykonat spoustu práce. To je jeden z našich hlavních úkolů, jako Charity Commission, posoudit, co je veřejně prospěšné a co ne. Charity Commission je vládní orgán, ale my jsme to, co se nazývá „neministerský“ vládní orgán³, jinými slovy – nikdo, ani předseda vlády, ani jiný ministr, ani žádný jiný politik nám nemůže říkat, co máme dělat. Vydáváme rozhodnutí, jestli organizace je nebo není veřejně prospěšná, rozhodnutí založená na zákonu a na metodice, kterou publikujeme a konzultujeme. Když s tímto rozhodnutím někdo nesouhlasí, dá nás k soudu. A jen soud může naše rozhodnutí zvrátit. Politika je z toho tedy vyloučena. Zákon používáme jako naše základní vodítko a úkolem komise je tedy skutečné posouzení jednotlivých případů. Avšak i když se zákon zdá být zcela jasný, našli byste spoustu a spoustu oblastí, ve kterých je nutné učinit citlivá rozhodnutí, co je a co není veřejně prospěšné. A přesně tohle budete potřebovat i ve vaší zemi. Musí být někdo, kdo rozhodne, co ještě splňuje kritéria veřejné prospěšnosti a co už ne.

Czeslaw Walek: Děkujeme mnohokrát. Tohle je zapotřebí zdůrazňovat zejména během hospodářské krize, kdy všechny orgány veřejné moci musí krátit své rozpočty. Ale nyní se obracím na Cathy a na její příklady ze Spojených států, které budou pravděpodobně poněkud odlišné od našich evropských. Zajímá mě váš názor na obecnou definici veřejné prospěšnosti ve srovnání s výčtem veřejně prospěšných aktivit.

Catherine Shea: Abych začala s příkladem Spojených států – veřejná prospěšnost je definována ve federálním daňovém zákoníku. Náš federální daňový zákoník obsahuje 26 vyjmenovaných příkladů organizací, které jsou považovány za neziskové, a proto osvobozené od daně. Mezi ně patří třeba pohřební společenstva, organizace učitelů v důchodu a řada dalších velmi specifických organizací. Ty jsou

³ V originále „Non-ministerial Government Department“.

osvobozeny od daně z příjmů právnických osob. Ale jen jedna z těch 26 kategorií je považována za veřejně prospěšný typ organizace a jen ona může navíc dostávat daňově zvýhodněné dary, tj. dárce si darem této organizaci snižuje daně. Tyto organizace jsou definovány poměrně široce: jsou dobročinné, vzdělávací, náboženské, vědecké; dále organizace podporující veřejnou bezpečnost, ochranu zvířat a neprofesionální sport. Myslím, že je to všechno. Pokud budete chtít použít podobný, široce pojatý seznam aktivit, budete muset mít metodu, která stanoví, co například znamená „dobročinný“, co znamená „vzdělávací“. V našem případě o tom v první instanci rozhoduje finanční úřad⁴. Jeho rozhodnutí mohou být napadena u soudu a stejně jako mnoho zemí se systémem common law máme dlouhou historii soudních rozhodnutí, která nám pomáhají tuto problematiku vykládat. Pokud tento systém nemáte, stejně budete potřebovat něco jiného, co vám bude pomáhat uvedené pojmy vykládat. U nás nestačí, aby organizace deklarovala, že chce být veřejně prospěšnou, ale po celou svou dobu fungování se tak musí i chovat. V důsledku toho musí každý rok publikovat zprávy o své činnosti, které prokazují, že pokračuje ve svých veřejně prospěšných aktivitách. A jak jsem již zmínila dříve, dalším kritériem je, že podstatná část zdrojů takové organizace nesmí být zaměřena na činnosti ovlivňující legislativu. Neznamená to, že se tomu nesmíte věnovat vůbec, je to však striktně omezeno. To je tak zhruba k našemu systému. Ještě jednu věc bych měla dodat: my jsme federální stát. Máme jak státní, tak federální legislativu. Většina našich států má právo danit organizace samostatně, ale většinou akceptují postoj federální legislativy ohledně daňových výjimek. To se týká státní i municipální úrovně. K té obecné otázce – výčet versus obecnější definice. V jistém smyslu vidím výhody u obou případů. Myslím, že musíme uznat, že definice veřejné prospěšnosti se v čase mění. A i když vyjmenováváme aktivity, musíme vždy nechat volné místo pro další aktivity, které budou veřejně prospěšné v budoucnu nebo které jsme původně nevzali v úvahu. Hlavním závěrem je, že pokud použijete obecnou definici nebo velmi krátký seznam aktivit, budete muset zavést nějaký rozhodovací mechanismus, protože v opačném případě byste ponechali značnou volnost komukoli, kdo by o tom rozhodoval, což přináší různé problémy, včetně toho, že lidé někdy své volnosti v rozhodování zneužívají. Měli byste mít zkrátka mechanismy, které by rozhodování zprůhlednily.

⁴ V originále „Internal Revenue Service“.

Czeslaw Walek: Děkuji mnohokrát. Tak, dámy a pánové, teď máte příležitost vy. Můžete klást své otázky, týkající se tohoto tématu. Prosím. Jakékoli otázky, týkající se definice statusu veřejné prospěšnosti, veřejně prospěšných aktivit. Pokud se nikdo na nic nebude ptát, přejdeme k druhému okruhu otázek. Máte poslední příležitost.

Petr Pajas: Rád bych položil konkrétnější otázku, týkající se otevřeného seznam aktivit, považovaných za veřejně prospěšné. Je možné vzít v úvahu situaci, kdy centrální vláda umožní místním vládám, u nás to jsou kraje, činit rozhodnutí ohledně jejich místních potřeb, co se týče veřejně prospěšných služeb nebo veřejně prospěšných aktivit? Mají země, o kterých jsme dosud mluvili, s takovou situací nějaké zkušenosti?

Czeslaw Walek: Děkuji. Kdo se hlásí dobrovolně s odpovědí na tuto otázku? Benjamine.

Ben Evans: Věci jako povodně nebo místní potřeby, nebo obecně řečeno pomoc při (*živelních*) pohromách, budou stejně obsaženy ve vašem seznamu. U nás ve Velké Británii je možné žádat, resp. organizace může vzniknout proto, aby pokryla krátkodobou potřebu, a je to považováno za veřejně prospěšné, a poté, co bude tato potřeba uspokojena, organizace zanikne. Náš zákon poskytuje dostatečný prostor i pro tyto případy. Ve skutečnosti hraje Charity Commission specifickou roli při rychlém povolování zřizování takových organizací, za předpokladu, že budou existovat jen po krátkou dobu a potom zase zaniknou. Jinak v podstatě si myslím, že nemá smysl řešit tu vaši druhou otázku. Obecně není důvod, proč nepovolit decentralizaci rozhodování na nižší úroveň, místní úroveň. Ale myslím si, že byste se měli pokusit definovat všechny možné potřeby v obecné rovině ve vašem zákonu, a potom je uplatňovat obdobně, ale to se spíš podobá federálnímu systému ve Spojených státech.

Czeslaw Walek: Chce k tomu ještě někdo něco dodat? Grzegorzi?

Grzegorz Makowski: Možná nepřímo. V prvních letech byly zkušenosti s naším zákonem o veřejné prospěšnosti takové, že místní vlády velice často byly proti

podpoře nebo spolupráci s veřejně prospěšnými organizacemi, i když byly aktivní v oblasti veřejné prospěšnosti, které byly zmíněny v zákoně. Argumentovaly tím, že se tyto oblasti nekryjí s oblastmi, za které nesou veřejnou odpovědnost. Jejich výklady se však poněkud lišily. Některé místní vlády tvrdily, že tyto druhy veřejně prospěšných aktivit odpovídají oblastem, za které místní vlády nesou veřejnou odpovědnost, ale ostatní místní vlády měly názor odlišný. Nyní, po sedmi letech, se to už nestává, ale na počátku to byl problém v interpretaci, jak se veřejně prospěšné aktivity kryjí s oblastmi, za které nesou místní vlády veřejnou odpovědnost. Byla to prostě otázka jejich výkladu tohoto zákona.

Aleš Sedláček: Dobrý den, Aleš Sedláček, Česká rada dětí a mládeže. Já bych se chtěl zeptat našich zahraničních hostů, jestli to, že organizace má statut veřejné prospěšnosti nebo je uznána za veřejně prospěšnou, je nutné k tomu, aby mohla žádat o státní dotace. U nás v Čechách to máme jako dogma, že to bude nutné, ale nepochopil jsem, jestli všude je vyžadována tato nutnost nebo jestli pouze ta veřejná prospěšnost dává možnost žádat o nějaké benefity od státu nebo od jiných donátorů. Děkuji.

Czeslaw Walek: O benefitech budeme hovořit ve třetím okruhu otázek, takže pokud budete souhlasit a počkáte si na odpověď na třetí okruh otázek, protože v něm se zaměříme na benefity...

Aleš Sedláček: Dobře, souhlasím.

Czeslaw Walek: Ten pán támhle měl otázku.

Pavel Černohous: Pavel Černohous, Ateliér pro životní prostředí. Já bych se rád zeptal na to, jakým způsobem jsou konstituovány ty komise v Anglii a Walesu. To je první otázka. A druhá otázka na příklad z Nizozemí: jestli ta skutečnost, že rozsah pojmu veřejná prospěšnost vykládají finanční úřady, jestli to má vliv na to, že jejich cílem je vlastně výběr daní, tak jestli to je ten důvod, proč je tak restriktivní výklad toho pojmu veřejné prospěšnosti. Děkuji.

Czeslaw Walek: Děkuji mnohokrát. Benjamine?

Ben Evans: Dobrá otázka. Je tu rozdíl. Charity Commission tu není primárně od toho, aby vybírala daně. Jejím hlavním úkolem je propagovat důvěru veřejnosti v dobročinnost, ve veřejně prospěšné organizace. Pokud zvažujeme zahrnout nový typ organizace mezi charity – to je naše rozhodnutí – je to druh organizace, který přinese veřejnou prospěšnost? A co to udělá s důvěrou veřejnosti s ohledem na celkový koncept, pojetí veřejné prospěšnosti v Anglii a Walesu? Je to odlišný přístup od toho, který tady vysvětloval Jurgen, protože k tomu, k čemu oni používají daňový úřad, máme my komisi. Z ústavního hlediska je komise ustanovena ze zákona. Je to podle zákona o charitách z roku 2006, jehož historické kořeny jdou ale až do roku 1850, kdy jsme poprvé vznikli.

Czeslaw Walek: Myslím, že ta otázka zněla: kdo volí členy komise?

Ben Evans: Jejich jmenování je výsledkem procesu, který nazýváme Nolanův proces, což je způsob jmenování osob do určitých veřejných funkcí, takže i když jmenování je aktem příslušného ministra, v tomto případě ministra pro třetí sektor, tak celý proces je výsledkem nezávislého a transparentního interview. Zkrátka – v novinách se zveřejní inzeráty, vy se přihlásíte, a ten nejlepší z uchazečů tu práci dostane. Zákon rovněž specifikuje některé osoby: musí tam být právník, musí tam být dva účetní, a zástupce charit v radě komisařů⁵, což je právní autorita v rámci Charity Commission.

Czeslaw Walek: Děkuji mnohokrát. Máte slovo, Jurgene.

Jurgen Baidenmann: Jak pro organizace, tak pro daňový úřad bylo na počátku poněkud zvláštní, že tento (ANBI) tým nabízí daňová zvýhodnění... Ale my jsme stálým týmem daňového úřadu, takže každý zaměstnanec daňového úřadu se může stát členem mého týmu. Musíte na to mít kvalifikaci, ale není na to zvláštní komise, která by o tom rozhodovala. Ale myslím si, že jsme jediným týmem z daňového úřadu, který všechny možné typy organizací vítají s otevřenou náručí, protože my jim můžeme velmi zjednodušit život. A to je... neobyčejné.

⁵ V originále „Board of Commissioners“.

Nilda Bullain: Jenom obecnou poznámku. Z dosavadní diskuse jsem nabyla dojmu, že srovnáváme dlouhý seznam aktivit se schopností definovat veřejnou prospěšnost. Myslím si, že to jsou dvě odlišné věci. Takže chci jen znovu zdůraznit to, co řekla Cathy: buďto to můžete definovat dlouhým seznamem nebo obecnými principy, ale v obou případech budete potřebovat nějaký mechanismus, který to bude vykládat. Jako příklad vám můžu uvést, je to můj oblíbený maďarský příklad, protože my máme dlouhý seznam aktivit, který vypadá jako velice podrobný, takže máte dojem, že definovat veřejnou prospěšnost je jednoduché, ale ve skutečnosti například, můj oblíbený příklad: spolek⁶ majitelů Alfy Romeo je veřejně prospěšnou organizací v Maďarsku, protože jejich právník byl dostatečně chytrý, takže v základních dokumentech měli všechny potřebné náležitosti. Mají vzdělávací aktivity a podobně. Zase se tedy vracíme k problematice členských organizací a jejich veřejné prospěšnosti. A protože v Maďarsku máme jen formální kontrolu náležitostí, jako plánujete vy, soud může vzít v potaz pouze dokumenty, v dokumentech bylo všechno, takže soud neměl žádný důvod zamítnout status veřejné prospěšnosti tohoto spolku. Ale když se podíváte na to, co dělají, chci říct, oni opravdu nejsou veřejně prospěšní v tom smyslu, o jakém se tady dnes bavíme. To jsem tedy chtěla říct. Jsou to dvě odlišné věci v rámci zjišťování veřejné prospěšnosti: tou první je definice v zákoně a tou druhou je rozhodování v praxi. To má mít na starosti instituce, která má mít autoritu a zkušenosti pro taková rozhodnutí. Je iluzí si myslet, že se o tohle postará zákon. O to se nepostará žádná právní definice.

Czeslaw Walek: Děkuji. Omlouvám se, ale už nám dochází čas. Podařilo se vám vlastně přejít k druhému tématu, což jsou uznatelné subjekty. Je to další žhavé téma tady v České republice. A protože jste s tím začala, budu pokračovat otázkou na vás: jaké subjekty mohou v Maďarsku dostat status veřejné prospěšnosti a kdo o tom skutečně rozhoduje?

Nilda Bullain: Na to odpovím velmi rychle: uznatelnými jsou všechny neziskové organizace, což jsou většinou spolky, nadace a neziskové podniky, ale časem se do tohoto seznamu dostalo mnoho tzv. quangos,⁷ tedy kvazi neziskové organizace.

⁶ V následujícím textu je anglický výraz „association“ překládán jako „spolek“.

⁷ Quango: Quasi Non-Governmental Organisation.

Jsou to vládou vytvořené společnosti, národní sportovní federace, vyšší vzdělávací instituce, maďarská akademie věd a já nevím, co ještě. V Maďarsku jsou totiž dva druhy veřejné prospěšnosti: normální a tzv. výjimečný status veřejné prospěšnosti. Toho mohou dosáhnout určité neziskové organizace, které vykonávají vládní úkoly, což je případ mnoha těch kvazi neziskových organizací. Stalo se tak díky tomu, že mnoho kvazi neziskových organizací mělo z různých důvodů zájem o status veřejné prospěšnosti, a tak se pomocí lobbování dostaly do zákona.

Czeslaw Walek: Kdo rozhoduje?

Nilda Bullain: Soudy. Soudy rozhodují. A jak jsem již řekla, mají jen formální autoritu kontrolovat dokumenty. Nemohou kontrolovat skutečnou činnost organizací.

Czeslaw Walek: A co když někdo napadne rozhodnutí soudu? Kdo rozhoduje o tom?

Nilda Bullain: První rozhodnutí je rozhodnutí soudu. K tomuto rozhodnutí má právo se odvolat místně příslušný státní zástupce. Státní zástupce však má právo kontrolovat skutečnou činnost organizace. Je to tedy jakýsi dvoustupňový systém. Konečné rozhodnutí je opět na soudu.

Czeslaw Walek: Děkuji. Benjamine, jak jsem pochopil, ve Velké Británii jsou pro status veřejné prospěšnosti uznatelné pouze charity. Nebo se mýlím?

Ben Evans: Je to trochu jinak. Pokud jste veřejně prospěšnou organizací, jste charitou. Obecně se každá organizace může stát charitou. Každá organizace, která vykonává výhradně veřejně prospěšné činnosti, je ipso facto charitou podle anglického práva. Nároky jsou velice nízké. Neorganizovaná společenství lidí, volná seskupení lidí, kteří v místní hospodě sepíší několik cílů a dají dohromady trochu peněz pro jejich dosažení, si může založit charitu. Mluvím o organizacích bez právní subjektivity, spolcích, trustech, charitách založených na základě závěti, společnostech, ty všechny mohou být charitami, v podstatě všichni mohou. Hlavní je, že nesmíte rozdělovat zisk pro soukromé účely. Toto je hlavní podmínka. Týká se to lidí, kteří řídí charitu, aby z ní neměli osobní benefity, aby si peníze nestrkali do

vlastních kapes, ať už jako její zaměstnanci, nebo jako případný zisk. Kromě této podmínky je to velice otevřený systém.

Czeslaw Walek: Grzegorzi, pokud se nemýlím, tak polský zákon uvádí seznam subjektů, kterou nemohou mít nebo nesmí požádat o status veřejné prospěšnosti. Mohl byste to více rozvést? Také bych rád věděl více o orgánu, který o tom rozhoduje, protože Nilda zmínila, že jen 8 % organizací má tento status, a vy jste včera říkal, že to nějakým způsobem souvisí s rozhodováním soudů, takže pokud byste mohl i tohle více rozvést.

Grzegorz Makowski: Ve skutečnosti je náš systém dost podobný maďarskému. První otázka, na kterou jste se ptal, byla, jaká typy organizací mohou požádat o status veřejné prospěšnosti. Teoreticky i prakticky všechny druhy organizací, protože v zákonu o veřejné prospěšnosti je definována nezisková organizace, a tato definice je velmi široká, zvláště po již zmíněné novelizaci. Takže každý spolek, každá nadace, každá entita, která není součástí veřejných financí, veřejného sektoru, může požádat. Samozřejmě musí fungovat neziskově, to je základní podmínka. V zákoně však existují některé výjimky. Asi bych měl také zmínit, že náboženské organizace, které nejsou definovány jako neziskové organizace, mohou získat status veřejné prospěšnosti. Myslím si, že je to zajímavý aspekt, protože například spolek místních vlád může také tento status získat. Do jisté míry mohou status získat i sociální družstva,⁸ společnosti s ručením omezeným nebo veřejné nadace. Vyloučené jsou politické strany, odbory, zaměstnavatelské organizace, protože ty se řídí odlišnými zákony. Co se týče rozhodovacího procesu, tak je to také podobné, jako v Maďarsku. Veřejně prospěšné organizace jsou registrovány u rejstříkových soudů. Soudy mohou také status odejmout, a to na návrh Ministerstva sociálních věcí, které má v gesci veřejnou prospěšnost. Tolik tedy k procesu. Myslím si ale, že rozhodovací proces nesouvisí s nízkým počtem organizací, neziskových organizací se statusem veřejné prospěšnosti. Spíše to souvisí s povinnostmi, které musí splňovat, když mají tento status, a s relativně malými výhodami, které status přináší. Občas se objevují stížnosti na to, jakým způsobem soudy vykládají různé části zákona, ale z obecného hlediska to není to, co brání neziskovým organizacím žádat o status.

⁸ V originále „social cooperatives“.

Czeslaw Walek: Děkuji. Oběma tématy, tj. povinnostmi a benefity, se budeme doufám zabývat za několik minut. Jurgene, jak je to ve vašem právním systému? Jaké subjekty mohou získat status veřejné prospěšnosti v Nizozemí?

Jurgen Baidenmann: Tento status mohou získat jen entity s právní subjektivitou. Obecně se jedná o nadace, spolky a organizace církevního práva. Společnosti s ručením omezeným a další takové organizace jsou z toho vyloučeny, protože jejich cílem je zisk. Nadace a spolky, které podnikají nebo vlastní podíl v obchodních společnostech, většinou nemohou získat status veřejné prospěšnosti. V tomto ohledu bývají daňové úřady striktní, protože by se mohlo jednat o nekalou soutěž mezi obchodními společnostmi, ve kterých vlastní podíl organizace se statutem veřejné prospěšnosti, a ostatními. Měl jste dvě otázky...

Czeslaw Walek: Myslím, že jsem měl jednu otázku, děkuji. Teď bych předal slovo vám, Cathy. Jak je to ve Spojených státech?

Catherine Shea: Pokud chcete ve Spojených státech požádat o daňovou výjimku pro organizace se statutem veřejné prospěšnosti, musíte mít právní subjektivitu na úrovni státu a musíte být neziskovou organizací, což znamená, že nesmíte rozdělovat zisk.

Czeslaw Walek: Děkuji mnohokrát. A teď, dámy a pánové, máte opět příležitost klást otázky, týkající se uznatelných subjektů. Zase budu jednat rychle, pokud se nikdo nepřihlásí, přejdeme rovnou k povinnostem a benefitům, takže máte poslední příležitost. Ano, prosím.

Jan Kamenický: Kamenický z Člověka v tísní, dobrý den. Já jsem se chtěl zeptat, když se tady hovořilo o těch polských podmínkách, tak jste to zakončil, že ten důvod, proč je tak málo těch organizací, je jiný. Mohl byste říct, jaký? Proč jich je tedy jen těch 7 %?

Grzegorz Makowski: Už jsem uvedl, že je to spojeno s povinnostmi, které za chvíli popíšu. Je to prostě spojeno s povinnostmi a relativně malými benefity, které veřejně prospěšné organizace získají díky statusu. To je ten hlavní důvod.

Czeslaw Walek: Tedy, jak Nilda uvedla, nedostatek rovnováhy mezi benefity a povinnostmi.

Grzegorz Makowski: Ano.

Czeslaw Walek: Dobře. Pokud tedy nejsou další otázky... Ano?

Ladislav Krajd: Krajd, asociace nestátních neziskových organizací. Chci se zeptat, paní ředitelka, tuším, o tom mluvila, ale ještě si to radši, ještě radši se na to zeptám: je teda téměř ve všech zemích, chápu správně, se jedná o neziskové organizace s tímto statusem, čili kombinace, že jsou to neziskovky a veřejně prospěšné a v podstatě pouze výjimečně se tam pouští další osoby, podnikatelské? Nebo jsem to pochopil špatně? Jenom abysme si ten mechanismus jaksi zopakovali.

Czeslaw Walek: Děkuji. Požádám asi Nildu, aby na tuto otázku odpověděla.

Nilda Bullain: To, co jsem předtím řekla, bylo, že v podstatě vidím tři základní prvky definice, nezávislé na tom, o které zemi hovoříme. Jedním je, jak jste řekl, neziskový charakter uznatelného subjektu, takže když jste veřejně prospěšný, můžete vytvářet zisk, ale nemůžete ho rozdělovat. Druhým prvkem je druh aktivit, které jsou definovány jako veřejně prospěšné, což může být dlouhý seznam nebo krátký, obecný seznam, příkladný nebo taxativní, to je jedno, ale vždy se bude jednat o jakýsi výčet aktivit, které jsou považovány za veřejně prospěšné. A třetím prvkem je cílová skupina, které se tyto aktivity týkají. Takže, například, to musí být přístupné všem, nejen členům, musí se to týkat potřebných nebo znevýhodněných lidí. Jsou i další kritéria pro cílovou skupinu. To jsou tři součásti definice, které jsme viděli v různých zemích jako společné.

Czeslaw Walek: Ale jestli jsem to pochopil správně, a myslím, že Benjamin se o tom také zmínil, „neziskový“ neznamená nebo nerovná se „nezisková organizace“.

Nezáleží na právní formě. Důležité je, že se musí případný zisk investovat zpět do veřejně prospěšných aktivit. Grzegorzi?

Grzegorz Makowski: V Polsku bylo tohle jedním z hlavních témat diskuse, protože zpočátku měl být náš zákon jenom o neziskových organizacích. Hodně se diskutovalo o tom, jestli by soukromé společnosti měly mít možnost získat status veřejné prospěšnosti nebo ne. Praxe potom ukázala, že ano. Nyní, po novelizaci, je to už jasné. Ale po mnoho let se argumentovalo tím, že by to mělo být pouze pro neziskové organizace.

Nilda Bullain: A v Nizozemí to stále není dovoleno. Nejde o to, jestli jen neziskové organizace nebo i ostatní právní formy, ale jde o neziskovost.

Czeslaw Walek: Dobře, děkuji mnohokrát. Teď se budeme věnovat benefitům, což je záležitost, o kterou je i u nás velký zájem. Až budete odpovídat, nezapomeňte prosím na otázku toho pána ohledně státních dotací. Tak, Jurgene, na jaké druhy benefitů mají veřejně prospěšné organizace nárok v Nizozemí?

Jurgen Baidenmann: Jsou dva druhy benefitů. Zákon jednak umožňuje úlevu na dani z příjmů právnických osob pro dárce a zachovává osvobození od cel a daně darovacích, dědické a z nemovitostí pro příjemce. V nizozemském právu není žádná minimální doba trvání, je možné získat status veřejné prospěšnosti třeba jen pro jednu jedinou příležitost, například kvůli dědictví. Pokud daňový úřad posléze zjistí, že došlo k zneužití, můžeme odejmout status s retroaktivním účinkem a všechny dosavadní daňové úlevy musí být daňovému úřadu navráceny. Veřejně prospěšné organizace nejsou osvobozené od daní, ale v případě veřejně prospěšných aktivit jim může být prominuta daň z příjmů právnických osob a daň z přidané hodnoty. Jak jsem již uvedl dříve, komerční aktivity se v Nizozemí neslučují se statutem veřejné prospěšnosti, a jsou proto plně zdanitelné. Nemusíte mít status veřejné prospěšnosti, abyste mohli žádat o dotace. Na to se myslím ptal ten pán. V Nizozemí můžete žádat o dotace bez statusu veřejné prospěšnosti.

Czeslaw Walek: Děkuji mnohokrát. Nildo, jak je to v Maďarsku? Můžete žádat o státní dotace nebo o granty bez statusu veřejné prospěšnosti. A jaké benefity poskytuje maďarský zákon?

Nilda Bullain: Ano, můžete. U nás máme jeden státní fond, nazvaný Národní občanský fond, který je speciálně zaměřen na budování kapacit neziskových organizací a který poskytuje provozní, ne projektové granty neziskovým organizacím. Pro žádost o grant z tohoto fondu nepotřebujete status veřejné prospěšnosti, protože smyslem tohoto fondu je budování kapacit neziskových organizací včetně malých a vůbec všech druhů neziskových organizací. Na druhou stranu je nutné říci, že ačkoli to zákon nevyžaduje, je status veřejné prospěšnosti v praxi stále více a více jednou z podmínek. Takže bezpochyby organizace se statutem veřejné prospěšnosti budou mít přístup k širšímu spektru státních zdrojů než ty, které status nemají. Ale není to zákonnou podmínkou. Co se týče té druhé otázky, myslím si, že je to jediná relevantní pomoc pro neziskové organizace. Není to benefit pro neziskovou organizaci samotnou, ale pro příjemce, klienty neziskové organizace. Když jste veřejně prospěšnou organizací a platíte například finanční poradenství nebo stipendium, za určitých podmínek můžete platit jednotlivcům a v takových případech je to osvobozené od daně z příjmu. Tohle je velkou pomocí pro řadu lidí, kteří jsou v obtížné finanční situaci. Je to ale jediná pomoc, která nám zbyla. Dříve jsme měli například dary pro veřejně prospěšné organizace osvobozené od daně, ale v předchozích dvou letech to vláda prakticky zrušila. Také jsme měli daňové výjimky u ekonomických aktivit, což vy máte. To zůstalo, ale není to už zcela relevantní, protože se to teď týká i ostatních neziskových organizací. A na závěr jen stručnou zmínku, aniž bych chtěla otevírat velkou diskusi. Máme také daňové asignace,⁹ ale pro ně nemusíte mít status veřejné prospěšnosti, ale musíte vykonávat veřejně prospěšné činnosti.

Czeslaw Walek: Dobře. A jak jsem pochopil, Grzegorzi, v Polsku mají nárok na příjem z jednoho procenta z daní jen organizace se statutem veřejné prospěšnosti?

Grzegorz Makowski: Ano.

⁹ V originále „percentage legislation“.

Czeslaw Walek: A jaké jsou benefity, plynoucí z vašeho zákona?

Grzegorz Makowski: Ano, máte pravdu (*ohledně daňových asignací*). Ale musím dodat, že jen 20 organizací z těch 8 % ze všech neziskových organizací dostává více než 20 % z 1 % daňových asignací. Takže vidíte, že se to týká jen velmi malého počtu veřejně prospěšných organizací. Tento benefit je tedy velice omezený. Tolik tedy k jednocentnímu daňovému mechanismu a jeho propojení se statusem veřejné prospěšnosti. Dále: veřejně prospěšné organizace jsou ve větší míře osvobozeny od daně z příjmů právnických osob, daně z majetku, daně z občanskoprávní činnosti,¹⁰ od poštovního, od soudních poplatků, registračních poplatků... Ale tohle nejsou příliš důležité benefity. Když vezmeme například daň z příjmů právnických osob, tak vidíme, že i ostatní neziskové organizace, nejen ty se statusem veřejné prospěšnosti, jsou od této daně osvobozeny. Sice o něco méně, ale většina z nich jsou stejně malé neziskové organizace, a tak se na ně ta výjimka vztahuje. Takže tohle není příliš atraktivní benefit. Možná byste čekali, že je lepší daňové zvýhodnění dárců, ale ti dárci, kteří poskytnou dar organizaci se statusem veřejné prospěšnosti, mají stejné úlevy na dani jako ti, kteří poskytnou dar obyčejné neziskové organizaci. Je to 6 % pro fyzické osoby a 10 % pro právnické osoby. Hlavním benefitem ze statusu veřejné prospěšnosti v Polsku je to jedno procento, ale to se týká jen úzkého okruhu příjemců. Většinou jsou to charitativní organizace, které pracují s dětmi, zvířaty... Prostě jedná se o velmi přímou pomoc. Ostatní organizace na tento benefit většinou nedosáhnou. A také to vysvětluje, proč není v Polsku status veřejné prospěšnosti příliš atraktivní.

Czeslaw Walek: A také jsem vyrozuměl, že totéž se týká státních dotací, že okruh organizací, které mohou žádat o státní dotace, je širší, než je okruh organizací se statusem veřejné prospěšnosti.

Grzegorz Makowski: Ano. Náš zákon rovněž upravuje financování neziskových organizací veřejnou správou, tedy všech neziskových organizací, nejen veřejně prospěšných neziskových organizací. Ale, jak už řekla Nilda, stává se častou praxí,

¹⁰ V originále „tax on civil law transactions“. Český překlad podle <http://www.businessinfo.cz/cz/sti/polsko-financni-a-danovy-sektor/5/1000792/>

že vláda nebo místní vlády preferují spíše neziskové organizace se statutem veřejné prospěšnosti.

Czeslaw Walek: Když jste v roce 2003 zákon tvořili, neuvažovali jste o větších benefitech, než jaké máte teď?

Grzegorz Makowski: Ano, samozřejmě. Ale mnoho neziskových organizací bylo proti.

Czeslaw Walek: Mnoho neziskových organizací?

Grzegorz Makowski: Mnoho neziskových organizací. Nechtěly takové rozlišování (*mezi neziskovými organizacemi a organizacemi se statutem veřejné prospěšnosti*).

Czeslaw Walek: Takže stát byl ochoten poskytnout organizacím se statutem veřejné prospěšnosti větší benefity?

Grzegorz Makowski: Stát by byl spíše radši, kdyby se celý sektor zmenšil na lépe kontrolovatelné veřejně prospěšné organizace. Těch 8 % by jim nejspíš stačilo.

Czeslaw Walek: Děkuji. Benjamine, jak je to ve Velké Británii? Jaké benefity mohou organizace získat?

Ben Evans: Všichni zatím hovořili o daňových zvýhodněních a ano, i ve Velké Británii máme daňové úlevy – osvobození od daně z příjmů právnických osob, které se týká všech charit, stejně jako mnoha dalších organizací. Charity mají i další specifická zvýhodnění týkající se místních majetkových daní a darů. To všechno je v pořádku, ale myslím si, že přehlídíme něco podstatného, a sice že existují další benefity, nejen finanční a daňové, které jsou velmi důležité. Řekl jsem, že všechny veřejně prospěšné organizace jsou charitami, a všechny charity mají daňové úlevy. Všechny charity s příjmem vyšším než 10 000 liber ročně musí být registrovány podle zákona, ale zhruba polovina charit v registru má příjmy nižší než 10 000 liber ročně. Dělají to dobrovolně. A důvodem, proč jsou v registru, je, že tím chtějí sdílet veřejnosti: jsme registrovanou charitou. Protože skutečnost, že tohle mohou

prohlásit, jim dává punc legitimacy před veřejností, zejména když se snaží získávat finanční zdroje. A to je velice důležité. Díky tomu vidíme, že tisíce a tisíce organizací dobrovolně podstupují větší míru regulace, ne pro žádné zvláštní daňové úlevy, ale aby dosáhly tohoto statusu, který jim zaručuje důvěryhodnost. Úplně stejnou věc jsme měli možnost vidět na Filipínách, kde veřejně prospěšná organizace, která byla vlastně jakýmsi zprostředkovatelem daňových úlev, nechala tyto daňové výhody zrušit. A nekonal se žádný masový odklon organizací od statusu veřejné prospěšnosti, protože většina těchto organizací, které na status dosáhly, si ho ponechaly právě z důvodu důvěryhodnosti, která jim z této certifikace plynula. Takže na tohle nezapomínejte. Je to velice důležitá záležitost v plánování vašeho procesu. Přemýšlejte o tom, jak maximalizovat tuto skutečně užitečnou součást systému veřejné prospěšnosti, jak dosáhnout toho, aby to bylo něco, na co by mohly být neziskové organizace hrdé, že to získaly, aby mohly hrdě prohlásit směrem k veřejnosti: „My jsme veřejně prospěšná organizace, jsme tudíž důvěryhodní a spolehliví“. A proto budou moci získat prostředky od veřejnosti a od dárců. Je to prostě něco, co musí být vedle daní součástí celého systému.

Czeslaw Walek: Ještě jednu dodatečnou otázku o státních dotacích. Jak je to ve Velké Británii?

Ben Evans: Státní dotace jsou zcela nezávislé na daňových úlevách, na statusu veřejné prospěšnosti. Záleží na konkrétním ministerstvu. Nemáme žádné pravidlo, podle kterého by charity měly přístup ke zdrojům, ke kterým by se ostatní subjekty nedostaly. V podstatě to není nijak propojeno.

Czeslaw Walek: Děkuji. Teď vy, Cathy – jaká je praxe ve Spojených státech, co se týče benefitů?

Catherine Shea: Stejně jako v jiných zemích souvisí mnoho benefitů s daněmi. Veřejně prospěšné organizace, stejně jako ostatní neziskové organizace, jsou osvobozené od daně z příjmů právnických osob. To osvobození se týká i ekonomických aktivit, které souvisí s hlavní činností organizace. Pokud organizace vykonává další ekonomické aktivity, které s její hlavní činností nesouvisí, jsou tyto činnosti zdaněny. Státy totiž většinou akceptují federální daňové úlevy. Můžete mít

dále výjimku ze státní daně z příjmů právnických osob, prodejní daně¹¹ a ve většině případů výjimky z místních daní z majetku. Jako dárce veřejně prospěšné organizace si můžete odečíst hodnotu daru od své daně z příjmů – až do výše 50 % příjmu u fyzických osob a 10 % u právnických osob. Máme tedy spoustu daňových úlev. Ještě bych zmínila jednu poněkud zvláštní – dotované poštovné. Když třeba píšete svým dárcům a žádáte je o peníze, pošlete jim obálku s dotovaným poštovním a oni vám tak mohou poslat peníze zdarma. Co se týče státních dotací a grantů, jsou tu velké rozdíly, záleží na konkrétní instituci. Jedna instituce může například vyhlásit výzvu, zaměřenou na všechny možné cílové skupiny – soukromé společnosti, neziskové organizace a podobně, a další výzvu vyhlásí třeba jen pro veřejně prospěšné organizace. To se týká celé vlády. V tomto ohledu se jednotlivé instituce rozhodují individuálně, záleží na tom, co je pro konkrétní výzvu nejlepší.

Czeslaw Walek: Děkuji. Máme už hrozné zpoždění... Prosím.

Nilda Bullain: Jen komentář k tomu, co říkal Ben. Myslím si, že je zásadní rozdíl mezi tím, jak uvažujete o statusu veřejné prospěšnosti například ve Velké Británii nebo v jiných západních zemích a v našich zemích. Naprosto s vámi souhlasím, Bene, ale když mluvíte s neziskovými organizacemi v této části světa, ve finále jim příliš nezáleží na důvěře veřejnosti. Respektive záleží, ale ne tolik. Já trochu provokuji. Když totiž například řeknete: můžete mít daňová zvýhodnění na získávání finančních zdrojů, tak řada organizací to nebude považovat za hlavní cíl své činnosti. Ale když řeknete, že můžete mít přístup k státním dotacím, stane se to hlavním cílem jejich činnosti. Neznám příliš Českou republiku, takže hovořím spíše o svých zkušenostech částečně ze své země a částečně z Balkánu. V podstatě se tam lidé příliš nezajímají o neziskové organizace a neziskové organizace se zase příliš nezajímají o získávání finančních zdrojů od veřejnosti. Takže ten aspekt důvěryhodnosti poněkud ztrácí na významu. To jsem jen chtěla říct. Ale na druhou stranu pokud je tento aspekt důvěryhodnosti důležitý, budete si muset právní úpravu veřejné prospěšnosti důkladně promyslet, aby odpovídala této potřebě, a to jak veřejnosti, tak vlády.

¹¹ V originále „sales tax“. Český překlad podle <http://www.businessinfo.cz/cz/sti/spojene-staty-americke-financni-a-danovy-sektor/5/1000804/>

Czeslaw Walek: Já to chápu tak, že například lidem z velkých organizací na veřejném mínění záleží. I z tohoto důvodu bude tento zákon důležitý. Teď dám prostor pro dotazy. Myslím, že jsme odpověděli na otázky týkající se státních dotací. Nyní předám slovo Hance Frištenské, ostatní se zatím mohou připravit.

Hana Frištenská: Já jsem se chtěla ubezpečit, jestli jsem dobře rozuměla. Týká se to našich maďarských a polských kolegů. To znamená – jediný benefit, který vychází z toho, že získáte statut veřejné prospěšnosti, jsou, řekněme, nějaké daňové úlevy a jedno procento daňových asignací, pokud se dokážete do té věci dostat. Nic víc, nic míň. Ostatní práva a, teda ostatní jako bych řekla benefity nebo práva, máte stejná, jako ty organizace, které status veřejné prospěšnosti nezískaly. Rozuměla jsem tomu dobře?

Grzegorz Makowski: Ano. Abych to upřesnil: trochu jiná daňová úleva od daně z příjmu právnických osob je zakotvena v zákonu o dani z příjmů právnických osob a je rozšířená v zákonu o veřejné prospěšnosti a je určena veřejně prospěšným organizacím. Není to příliš výhodné, protože většina organizací se týká výjimka v zákonu o dani z příjmů právnických osob. Takže obecně ano, rozuměla jste tomu správně. Existují ještě další, malé daňové úlevy, jako jsou například různé poplatky, které ostatní organizace platit musí a veřejně prospěšné organizace ne. Ale jsou jako nic ve srovnání s byrokracií, kterou musí organizace podstoupit, aby mohly mít status veřejné prospěšnosti. Celá ta snaha být veřejně prospěšný se prostě nevyplatí. To je ten problém.

Czeslaw Walek: Děkuji. Nildo, chcete odpovědět? Nemusíte.

Nilda Bullain: Já jen řeknu, že u nás v Maďarsku také funguje efekt prestiže. Ty daňové úlevy jsou takové, jaké jste říkal, takže ano, existují, ale neliší se příliš od těch, které mají ostatní neziskové organizace. Ale je tu ten efekt prestiže, pokud jste veřejně prospěšní, máte větší šanci získat granty. Když tedy o sobě prohlásíte, že jste veřejně prospěšní, znamená to, že jste pro vládu důvěryhodní.

Grzegorz Makowski: V Polsku je tento efekt prestiže také viditelný. Například má organizace, Institut pro veřejné záležitosti,¹² která je jako think tank pro veřejnost naprosto neatraktivní, si svůj status veřejné prospěšnosti ponechává, protože to chápeme jako věc prestiže. Lépe se s tím také jedná s úřady.

Czeslaw Walek: Benjamine, vy jste chtěl dodat pár slov k tomuto problému.

Ben Evans: Ano, jen jako reakce na to, co řekla Nilda. Myslím si, že učinila dobrý závěr v tom smyslu, že co se týče důvěryhodnosti, kterou může status organizaci dodat, není to nic, co se stane přes noc. To může trvat... Chci říci, že my ve Velké Británii máme status veřejné prospěšnosti 400 let. A trvá velice dlouho, než něco takového zakoření ve společnosti, než společnost získá respekt k tomu sektoru. Týká se to celé Velké Británie a myslím, že i Nizozemí. Nestane se to přes noc. Vy teď máte příležitost vytvořit podmínky pro to, za kterých by se to mohlo stát, a aby to mělo skutečně kladný dopad do vaší společnosti. Je to prostě námět pro úvahu, jak nejlépe maximalizovat tento potenciální benefit, plynoucí ze systému, který zavádíte.

Czeslaw Walek: Děkuji. Ano?

Marek Šedivý: Marek Šedivý, Neziskovky.cz. Já bych se chtěl zeptat, jestli mohou získávat u vás výhody, finanční nebo daňové, organizace, které nemají povinnost o sobě prezentovat jakékoli finanční výstupy, nebo ty, které nemusí vydávat výroční zprávy, nebo jestli tam ta povinnost je?

Czeslaw Walek: Kdo se hlásí dobrovolně s odpovědí? Nildo... Ta otázka zněla, jestli organizace, která ze zákona nemusí o sobě publikovat žádné zprávy, může dostávat ty výhody.

Nilda Bullain: Ne. Pokud získáte status veřejné prospěšnosti, musíte publikovat výroční zprávy.

Marek Šedivý: A co neziskové organizace?

¹² V originále „Institute for Public Affairs“.

Nilda Bullain: Aha, už vím, co myslíte. Ty neziskové organizace, které nemají status veřejné prospěšnosti, nemusí o sobě publikovat výroční zprávy. Pokud jste se ptal na tohle.

Czeslaw Walek: Ale mohou zároveň získávat benefity...

Nilda Bullain: Ano, ty základní benefity ano. Ne ty extra benefity, které plynou ze statusu veřejné prospěšnosti, ale ty základní ano, bez vydávání výročních zpráv.

Czeslaw Walek: Benjamine, jak je to ve Velké Británii?

Ben Evans: Pokud jste charitou, tak musíte uchovávat výroční zprávy a vyúčtování. A pokud máte příjem vyšší než 10 000 liber ročně, musíte vydávat výroční zprávy. A dokonce, i když jste pod touto hranicí příjmu, může vás kdokoli požádat o nahlédnutí do vašich zpráv a vyúčtování a vy mu to musíte umožnit.

Czeslaw Walek: Ano, Marta Smolíková.

Marta Smolíková: Marta Smolíková, Otevřená společnost. Já jsem se chtěla zeptat – dopoledne jsme tady slyšeli, že ten statut veřejné prospěšnosti přispěje i k větší profesionalizaci těch subjektů nebo poskytovatelů nebo těch, co jsou činný. Jestli bysme mohli slyšet některé příklady z praxe, že k tomu opravdu tak dochází. A potom by mě zajímalo – také se zdůrazňuje často právě ta transparentnost, ale i v návaznosti na sankce při nedodržování vlastně určitých těch transparentních daných podmínek. Tak jednak možná taky rámeček té transparentnosti a jaké jsou sankce za nedodržování, případně kdo je dává v těch jednotlivých zemích. Děkuji.

Czeslaw Walek: Dobře. Ta druhá otázka se týká čtvrtého klastru, ke kterému se teprve dostaneme. Ale nemáme už mnoho času, takže doufám, že vám nebude vadit, když budeme pokračovat debatou o povinnostech a jejich vynutitelnosti. A teď bych vás požádal o odpovědi na tu první otázku o profesionalizaci veřejně prospěšných organizací. Nildo?

Nilda Bullain: Skutečně můžu potvrdit, co se týče profesionalizace, protože pokud jste se ptala, jaký byl výsledek zákona o veřejné prospěšnosti v Maďarsku v průběhu deseti let, tak bych řekla, že tím největším dopadem bylo, že se spousta neziskových organizací zprofesionalizovala, co se týče účetnictví, řízení organizace, publikování výročních zpráv. Pokud chápete profesionalizaci jako účetnictví, základní manažerské dovednosti jako je reporting, tak k tomu skutečně došlo. Neznamená to, že by se stali profesionály například v oblasti fundraisingu nebo práce s lidskými zdroji nebo marketingu, ale jako základní profesionalizace ve smyslu řízení organizace ano. To byl důsledek.

Czeslaw Walek: Benjamine, chcete dodat pár slov?

Ben Evans: Ano. Míra profesionalizace, která vzroste, bude záviset na systému, který zavedete a na kritériích, která stanovíte. Ve Velké Británii jsme vlastně nastavili laťku velmi nízko, zahrnuli jsme všechny organizace, takže nárůst profesionalizace není velký. To, co často vidíme v Asii, tam, kde mají také status veřejné prospěšnosti, musí neziskové organizace, které se ucházejí o tento status, splňovat jisté minimální standardy v různých oblastech jako je řízení, finance, kvalita poskytovaných služeb a podobně. Organizace se tedy musí stát mnohem profesionálnějšími, aby byly schopny status získat. Takže pokud je vaším cílem vytvořit profesionalizovanou elitu v rámci neziskového sektoru, můžete nastavit systém tak, abyste toho dosáhli. Ale tím pak samozřejmě omezíte počet organizací, které budou moci za těchto podmínek využívat dané benefity.

Czeslaw Walek: Dobře. Pokud budete souhlasit, přejdeme teď ke čtvrtému okruhu problémů, tedy k rámci transparentnosti. Jurgene, mohl byste nám říci, jaké povinnosti musí veřejně prospěšné organizace splňovat, aby získaly status, a také jak jsou tyto povinnosti vymahatelné?

Jurgen Baidenmann: Nizozemské veřejně prospěšné organizace musí vyplnit žádost, ve které deklarují, že požadované podmínky splňují. Musí používat roční vyúčtování, malé organizace je však nemusí zveřejňovat. V současné době se sice připravuje zákon, který jim to uloží, ale nyní tuto povinnost nemají. Musí ho však mít, a pokud je daňový úřad požádá, musí jim poskytnout všechny potřebné informace.

Musí mít základní dokument a záleží na činnosti a profesionalitě organizace, jestli se v takovém případě jedná třeba o jen jednu stránku nebo o celou knihu. Organizace se v tomto liší. Pokud jsou požádány, musí předložit výpis z rejstříku trestů¹³ současného vedení, který vydává Ministerstvo spravedlnosti. Mezi další povinnosti patří, že žádná osoba v organizaci nesmí disponovat s jejími penězi jako s vlastními. Členové dozorčí rady nesmí dostávat žádné odměny kromě náhrady svých výdajů. Organizace, resp. její představitelé, nesmí být odsouzeni za násilné činy nebo za šíření nenávisi. Kladný zůstatek k rozdělení musí být použit v budoucnu rovněž pro veřejně prospěšné účely. Všechny veřejně prospěšné organizace jsou zveřejněny na webových stránkách daňového úřadu. Můj tým na všechny tyto záležitosti dohlíží. Nejtěžší je posuzování skutečných aktivit organizace, jak jsem již zmínil dříve.

Czeslaw Walek: Děkuji mnohokrát. Grzegorz bude mluvit jako poslední, protože už to musíme ukončit. Ale protože Polsko bylo zmíněno jako příklad nerovnováhy mezi benefity a povinnostmi, myslím, že bude zajímavé poslechnout si, jaké povinnosti mají polské veřejně prospěšné organizace.

Grzegorz Makowski: Nejdůležitější povinností, která brání většině neziskových organizací žádat o status veřejné prospěšnosti, je nutnost zřídit interní dozorčí radu. Pro spolky je to běžná věc, ale například pro nadace je to velmi těžké splnit, protože většina polských nadací je velmi malá a nejsou prostě schopné vytvořit takový orgán v rámci své organizace. Dále to souvisí to s četnými povinnostmi, týkajícími se reportování. Někdy musí podávat zprávy místním vládám, někdy ministerstvům, a pokud chtějí získat status veřejné prospěšnosti, musí vytvořit tři další zprávy pro Ministerstvo sociálních věcí, které má v gesci veřejnou prospěšnost. Musí zpracovat tři druhy zpráv: finanční zprávu, pracovní výkaz a zvláštní zprávu o tom, jakým způsobem použili jedno procento z daňových asignací. Pro většinu neziskových organizací v Polsku to znamená najmout si další zaměstnance, aby byly schopny zpracovat všechny tyto dokumenty. Tohle je skutečnou bariérou.

Czeslaw Walek: Děkuji mnohokrát. Omlouvám se, nemůžeme už pokračovat, protože máte nárok na kávu a zákusky. Nicméně zítra se bude jeden z workshopů

¹³ V originále „certificate of good behaviour“.

věnovat ekonomice a povinnostem neziskových organizací a naši experti tam také budou, takže jim budete moci klást své otázky. Také k tomu budete mít příležitost odpoledne, po skončení následujícího bodu. Velice se omluvám, že jsem nedodržel časový limit, ale myslím si, že ta diskuse byla zajímavá. Myslím, že teď bude pěti až desetiminutová přestávka.

Věcný záměr zákona o statusu veřejné prospěšnosti

Lenka Deverová

advokátka

Jaroslav Svejkovský

advokát

„Principy nové právní úpravy statusu veřejné prospěšnosti a úprava souvisejících předpisů“

Lenka Deverová:

Zákon se nerodil ze dne na den, ale je za ním dvouletá práce zpracovatelů. Nutno říci a zdůraznit, že to nebyla práce jenom nás jako spoluautorů, ale podílela se na něm svými připomínkami, náměty celá řada subjektů, které působí v občanském sektoru. Základní východiska pro zpracování věcného záměru zopakují pro připomenutí. Byla to především absence, respektive nedostatečné právní zakotvení veřejné prospěšnosti a vymezení subjektů, které poskytují veřejně prospěšné služby, nebo realizují veřejně prospěšné činnosti. Nepochybně motivací pro přípravu zákona byla i nedostatečná transparentnost některých subjektů, které působí v neziskovém sektoru, které jsou netransparentní nikoli vlastní vinou, ale nedostatečnou právní úpravou. Současně by navrhovaný zákon měl být nástrojem k odstranění nízké transparentnosti finančních toků ze strany veřejné správy a vytváření jistých bariér pro činnost neziskových organizací, ať už je to omezování přístupu k některým dotačním titulům nebo jiné přístupy ze strany veřejné správy. V neposlední řadě se ukázaly někdy jako motivací i negativní pohledy veřejnosti na neziskové organizace, kdy je potřeba neziskové organizaci poskytnout vyšší společenskou prestiž.

Při zpracování návrhu byly zvažovány různé varianty, od varianty nulové nedělat nic, přes variantu změnit jenom statusové zákony až k variantě připravit novou komplexní úpravu. Nakonec byla zvolena varianta třetí jako jedinečná příležitost po dvaceti letech existence neziskového sektoru vytvořit komplexní právní předpis dotýkající se obecně prospěšných aktivit neziskového sektoru a jejich financování. Jde o to umožnit stávajícím právníkům osobám, které se pohybují v oblasti poskytování toho, co by měl zákon definovat jako veřejně prospěšnou službu nebo činnost, získat novou kvalitu – tedy status veřejné prospěšnosti. Dalším důvodem je zrovnoprávnění

právnických osob, které poskytují veřejně prospěšné služby či realizují veřejně prospěšné činnosti s tím, že všechny tyto právnické osoby budou nuceny se vypořádat se základním požadavkem transparentnosti. A další ambicí toho zákona je vytvoření jednotných rovných podmínek pro poskytování prostředků z veřejných zdrojů těmto subjektům.

Základním pojmem, který prochází celou právní úpravou, je pojem „veřejně prospěšná služba“ a „veřejně prospěšná činnost“. Slyšeli jsme zde různé přístupy k jejich vymezení. „Veřejně prospěšná služba“ je služba poskytovaná ve veřejném zájmu předem neurčenému okruhu adresátů za stejných podmínek pro všechny zájemce. Jde o vztah poskytovatel veřejně prospěšné služby a klient. Veřejně prospěšná činnost je činnost, která směřuje ve prospěch veřejnosti. Není zde definován konkrétní zájemce o takovou aktivitu – příjemce. Je to činnost poskytovaná v oblasti obecného zájmu bez konkrétního adresáta. Přístupy, jak definovat veřejně prospěšnou službu a veřejně prospěšnou činnost, mohou být různé. Ve věcném návrhu je demonstrativní výčet, který vznikl tak, že v rámci připomínkového řízení byla snaha vyhovět maximálně návrhům na to, co je veřejně prospěšná služba nebo veřejně prospěšná činnost. Při projednávání v legislativním procesu a zejména v Legislativní radě vlády zazněl požadavek, aby v zákoně byly vymezeny tyto základní pojmy znakově, na jejichž základě se jednoznačně určí, co je veřejně prospěšná služba a co je veřejně prospěšná činnost. To bude asi nejobtížnější úkol z celé materie, protože hledat společné znaky u věcí, které jsou proměnlivé v prostoru a čase, bude velmi obtížné.

Rozhodně s čím nelze počítat, je to, že by zákon obsahoval taxativní výčet takových činností, protože to není možné. Domnívám se, že i když bude znakové vymezení, tak zůstane vždycky v důvodové zprávě příkladné vymezení, co vše se rozumí veřejně prospěšnou službou a veřejně prospěšnou činností. Je nutno připomenout, že důvodové zprávy jsou v aplikační praxi výkladovým pravidlem. Nejen sama materie, obsah zákona, ale i průvodní dokumenty napomohou tomu, aby se kvalifikovaně posoudilo, co je veřejně prospěšná služba nebo veřejně prospěšná činnost.

Jaroslav Svejkovský:

Naším zadáním a mým vstupem do celého procesu bylo popsat právnickou osobu, která vykazuje určitou kvalitu. Neměli jsme za cíl popisovat benefity, neměli jsme za cíl vyčerpávajícím způsobem popisovat znaky veřejné prospěšnosti. Měli jsme za cíl popsat znaky právnických osob, které mohou užívat status veřejné prospěšnosti proto, aby dosáhly ve společnosti určitého uznání. Aby byly benefitní do určité míry už tím samým faktem a zároveň, aby dosáhly na některé prostředky, které se k tomu váží. Nejsou to jenom prostředky ze státního rozpočtu – přímé benefity a nepřímé benefity – to bude předmětem úpravy související s úpravou daňových zákonů, rozpočtových pravidel a to je pro jednání s Ministerstvem financí. Ale v podstatě to mělo to být o tom, že zde neexistuje nějaká entita nestátních neziskových organizací, protože tento název je protimluvem. Myslím si, že tento termín nejen že neprospívá prostředí, ale škodí i té kvalitě, po které všichni voláte, po profesionalizaci. Chtěli jsme vytvořit systém, který by byl komfortní pro ty, kteří nějakým způsobem buď nahrazují činnost státu, nebo prospívají potřebným a sami jsou takto potřební. To je první znak, který bychom chtěli vymezovat.

Zákon se opírá o čtyři znaky, které jsme si vytkli. Je to poskytování veřejně prospěšných služeb nebo plnění veřejně prospěšných činností, transparentnost, reinvestice zisku – non-for-profitovost a následně zápis do rejstříku. Teprve, když splní subjekt – a může být jenom právnická osoba – všechny čtyři znaky kumulativně, a jsou to znaky, které na jedné straně mají práva a na druhé straně mají povinnosti, teprve potom smí na vlastní odpovědnost a na vlastní riziko užívat status veřejné prospěšnosti. Teprve potom se může bavit o tom, jaký má přístup k benefitům, jaký má přístup do pole privátních donátorů.

Prvním znakem je poskytování veřejně prospěšných služeb a plnění statusu veřejné prospěšnosti. Tímto naprosto triviálním znakem jsme chtěli říci, že opouštíme od upřednostňování formy před obsahem. Nemělo by nás vůbec zajímat, jakou má ten, kdo užívá status veřejné prospěšnosti, právní formu. Náрек nad tím, jaká je současná úprava a jak diskvalifikuje současná úprava např. občanská sdružení, je právě nářkem, který má být zhojen i naší právní úpravou. Nechceme říkat, že všechna

občanská sdružení jsou netransparentní, ale že pojmovým znakem občanských sdružení a jakýchkoli jiných non-for-profitních organizací není transparentnost. Hlavním znakem by mělo být, jaké poskytují služby a jaké plní činnosti. Je úplně jedno, jakou mají právní formu – pokud to nebude forma vyloučená. Vyloučenou formou buď z dobrodíní, nebo z povinnosti zákona by měla být například příspěvková organizace nebo státní podnik, nebo jiné právní formy, které jsou napojeny na státní nebo jiné veřejné rozpočty jiným způsobem. Ty znaky by neměly být jen o kvalitě, ale stejně primární je i to, že s těmi, kteří vykazují tyto znaky, bude stát komunikovat na úrovni některých benefitů (na úrovni jiných benefitů bude komunikovat i s jinými). Vedle toho chceme ještě uvést, že veřejně prospěšné služby a veřejně prospěšné činnosti mohou samozřejmě poskytovat i jiné osoby než ty, které mají status veřejné prospěšnosti. Od nich nebudeme chtít, aby byly transparentní, aby reinvestovaly zisk a aby se zapisovaly do rejstříků, které bude zákon vyžadovat.

Druhým znakem, který jsme vymezili, je transparentnost. Je to proto, že transparentnost není u nás znakem, který by si vetkli do vínku všichni ti, kteří se dnes vykazují, že jsou nestátními neziskovými organizacemi. Transparentnost má několik důvodů, pro které byla do předpisu zavedena. Snažili jsme se zavést, jakým způsobem se má transparentnost prosazovat. Dalšími důvody bylo také to, abychom do tohoto prostředí mohli pustit všechny v úvahu přicházející právní formy. Transparentnost by se měla prokazovat způsoby, které jsme uvedli ve věcném záměru, tj. zveřejňování smluv, které zajišťují služby zvenku (advokátské, daňové poradenství, účetní, reklamní agentury), dále zveřejňování tří nejvyšších platů nebo příjmů v součtu (abychom dostáli zákonu o ochraně osobních údajů), zveřejňování účasti na jiných benefitech a zveřejňování výročních zpráv.

Dalším znakem je reinvestice zisku. Je to totéž, co dnes většina společnosti chápe pod názvem neziskovost, nebo non-for-profit. Je to o tom, že veškerý zisk by měla právnická osoba reinvestovat zpět. Ale pokud chceme být v souladu s navrhovanou úpravou ustanovení paragrafu 144 uvažovaného občanského zákoníku, můžeme to upravit tak, že z toho minimálně stanovená část má jít do bohublé činnosti, do veřejně prospěšné aktivity a zbývající část do samotné organizace. Je to o tom, aby

organizace negenerovala zisk proto, aby ho rozdělovala mezi své společníky či své akcionáře.

Lenka Deverová:

Pokud jde o proceduru získání statusu, bude se jednat o „nárokové“ registrační řízení. Pokud subjekty, které se budou ucházet o status veřejné prospěšnosti, doloží všechny listiny zákonem požadované, bude jim status zapsán.

Kdo bude tím registračním úřadem? Je nutné říci, že návrh zákona sleduje úpravu registrů právnických osob. Při stávající situaci by se status veřejné prospěšnosti zapisoval do rejstříků vedených u rejstříkových soudů. U těch subjektů, které už rejstříkové soudy zapisují (ať to jsou nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, obchodní společnosti a družstva) bude dopisován do rejstříku další údaj tj. že jsou nositeli veřejné prospěšnosti. Subjekty, které nejsou do rejstříků vedených rejstříkovými soudy zapisovány, by zde byly zapsány jako nositelé statusu veřejné prospěšnosti. Do sbírek listin rejstříkových soudů ve stávající úpravě by pak byly zakládány výroční zprávy a všechny listiny prokazující transparentnost chování subjektu se statutem veřejné prospěšnosti.

Status veřejné prospěšnosti tak, jak je v návrhu věcného záměru zakotven, je udržitelný po dobu minimálně deseti let. Tato lhůta byla zakotvena do návrhu po dohodě s Ministerstvem financí vzhledem k tomu, že během deseti let udržitelnosti by měly být finanční úřady schopny zkontrolovat dodržování podmínek statusu veřejné prospěšnosti. Statusu veřejné prospěšnosti bude možné se vzdát, zákon s tím počítá. V případě, že se subjekt dobrovolně vzdá statusu před uplynutím stanovené doby udržitelnosti, bude uplatněn režim vrácení získaných výhod. Zda zčásti nebo zcela – to bude předmětem konkrétní právní úpravy. Po deseti letech bude moci subjekt požádat o výmaz statusu veřejné prospěšnosti s tím, že bude muset být doložen souhlas správce daně, že byly splněny všechny podmínky se statutem svázané. Poslední možností bude odejmutí veřejné prospěšnosti. Jako sankční opatření se stanoví odejmutí statusu veřejné prospěšnosti rozhodnutím soudu s tím, že soud by měl rozhodovat i bez návrhu, pokud dojde k porušení podmínek statusu

veřejné prospěšnosti, nebo nositel statusu neodstraní nedostatky, které mu byly vytknuty.

Jaroslav Svejkovský:

Status veřejné prospěšnosti bude dopadat na celou právnickou osobu, nemůže být vyjímana nějaká její činnost. Veřejná prospěšnost nejsou jenom práva, ale jsou to i povinnosti, které budou vyplývat z daňových předpisů a při zápisech do rejstříků. Za dva roky jsme zjistili a máme potvrzeno vládou ČR, že tato úprava je potřebná. Vláda věcný záměr schválila. Pro další úpravu končí diskuse o tom, zda tato úprava ano či ne. Měla by začít mimořádně odborná rozprava jakým způsobem vytvořit předpis, který bude komfortní pro prostředí, ve kterém se pohybujete vy, kteří poskytujete veřejně prospěšné služby, nebo plníte veřejně prospěšné činnosti. Negativním postojem k zákonu nám nepomůžete k tomu, aby úprava byla ušita na míru prostředí, ve kterém se pohybujete, a všem adresátům, kterým byla určena. Jistě, bude to předpis, který nebude vyhovovat všem. Ale měl by to být předpis, který by stanovil rámec regulace a výkladová pravidla pro to, kdo je ten, kdo poskytuje veřejně prospěšnou službu, nebo plní veřejně prospěšnou činnost.

Petra Smolíková

zástupkyně ředitele úřadu Ministerstva kultury

„Dotační politika resortu ve vztahu k nestátním neziskovým organizacím a připomínky k věcnému záměru zákona o statusu veřejné prospěšnosti“

Návrh je dobrým základem pro další diskusi přesto, že Ministerstvo kultury uplatnilo i v legislativní fázi projednávání na úrovni vlády zásadní připomínky. Je pravda, že vláda věcný záměr zákona schválila. Tady si neodpustím poznámku, že ve znění stanoviska Legislativní rady vlády je mnoho připomínek a výhrad, ale zpracovatelé to jistě vědí. Samozřejmě, že pokud bude nastaven trend, který je dán tímto zákonem, tak jistě i Ministerstvo kultury bude jej akceptovat a musí přizpůsobit své dosavadní přístupy k dotačnímu řízení novým podmínkám, které budou tímto způsobem nastaveny. Chtěla bych, aby zde toto zaznělo, protože nejsme instituce, která by chtěla být v opozici jen proto, že je to nový návrh.

Samozřejmě podporujeme transparentnost. To je věc, na které se shodneme naprosto všichni. Pokud jde i o cíl určitého uznání subjektům, které obdrží tento status, není pochyb, že je tento cíl velmi dobrý a žádoucí. Problémem pro nás je to, že dosavadní přístup v rámci systému grantů realizovaných Ministerstvem kultury je takový, že hlavním kritériem je projekt samotný. Je to i v souladu s rozpočtovými pravidly, to znamená, že dotace jsou směřovány na projekty, nikoliv primárně na subjekty. Kritérium typu subjektů je podpůrné, není to kritérium primární. Veřejný prospěch je dán projektem, nikoli existencí příjemce dotace. Pro ilustraci bych chtěla uvést některé z těch typů grantových řízení nebo podpor, které jsou poskytovány ze strany Ministerstva kultury. Podpor, u kterých by mohl tento nový přístup, pokud by tam nebyla společenská shoda, shoda na úrovni vlády a legislativy v tom, že je možné udělit určité výjimky, činit problém.

Jako první zmíním oblast památkové péče, kde by měla být uznána určitá výjimka. Tady by totiž docházelo k tomu, že podle zákona o památkové péči je-li vlastník omezen na svých právech z důvodu, že vlastní kulturní památku a musí se o ni starat, bylo by diskriminační, pokud by z důvodu toho, že je podnikatelským subjektem, který by nemohl splnit status veřejné prospěšnosti, neměl možnost žádat

o poskytnutí příspěvku na péči o tuto památku. Toto je věc, která zřejmě bude v dalším legislativním procesu upravena formou nějaké výjimky.

Podobná oblast je oblast muzejnictví, protože existuje institut centrální evidence sbírek, zákon o sbírkách, kdy jsou vlastníci omezeni, mají ale možnost požádat o prostředky ze státního rozpočtu prostřednictvím Ministerstva kultury a mohou to být i podnikatelské subjekty. Pokud by z titulu toho, že by neměli status veřejné prospěšnosti a nemohli by proto požádat o příspěvek, opět by to byla určitá diskriminace. Vzhledem k tomu, že to ale vyplývá ze zvláštního zákona, předpokládáme, že zde výjimka zřejmě také bude možná.

Trochu složitější to bude u typu subjektů, které jsou knihovnami. V České republice máme zákon o veřejných knihovnických službách. Mohlo by se stát, že jsou subjekty, které provozují knihovnické služby, a možná by nebyly schopny dosáhnout na ten status. Myslím si za sebe, že tady se bude jednat o minimální skupinu subjektů – tam asi naše pozice bude velmi problematická, pokud bychom nějakou výjimku chtěli.

Jiná je otázka, zda finanční prostředky poskytované prostřednictvím státních fondů budou také v té oblasti, pro něž bude podmínkou status veřejné prospěšnosti. Z logiky věcného záměru si myslím, že prostředky ze státních fondů budou spadat do této kategorie. Vidím velký problém pro oblast kinematografie. Pokud by status veřejné prospěšnosti měly získat subjekty, které si běžně žádají o podporu ze Státního fondu kinematografie, to by činilo velký problém. Je to jenom popis situace, která momentálně je – pochopitelně budeme dále diskutovat a předpokládám, že v dalším legislativním procesu dospějeme k nějakému konsensu.

Závěry z workshopů a z celé konference

Závěry z workshopu „Znaky veřejné prospěšnosti“

Jan Kamenický

finanční ředitel, Člověk v tísni, o.p.s.

My jsme pochopitelně nedospěli všude k úplnému konsensu – to asi ani nebylo záměrem. To, co budu prezentovat, je pokus o většinový názor. My jsme si ty body seskupili, aby to dávalo větší celky. První bod byl, jestli umíme vymezit veřejnou prospěšnost služeb a činností jinak než jenom demonstrativním výčtem, jestli najdeme nějaké nadřazené pojmy nebo obecné znaky a případně, jestli bychom neměli postupovat pouze negativním výčtem. Shodli jsme se jednoznačně, že jenom negativním výčtem nechceme postupovat. Shodli jsme se na tom, že bychom měli naopak mít pokud možno sofistikovaný výčet uznávaných činností a že negativní výčet by tam doplněn být měl. Shodli jsme se na tom, že by bylo vhodné, aby skupiny byly rozděleny na jednoznačné a otevřené. To znamená, u těch jednoznačných skupin by byly činnosti a aktivity, o kterých není pochyb. A pak by měla být otevřená skupina, kde by variantně měl existovat nějaký poradní orgán, který se k tomu bude vyskytovat. Zdůrazňuji, že to nabyl názor všech, že to je názor, který převládal. Dále v důvodové zprávě k zákonu by měl být maximálně podrobný výčet. V podstatě si představujeme něco takového, o čem hovořil anglický host, jak vypadá v Británii ten dlouhý návod, jak mají postupovat komise ve chvíli, kdy posuzují jednotlivé činnosti – něco takového bychom měli mít v důvodové zprávě.

Druhá oblast otázek, kterou jsme se zabývali, se týkala toho, jak postupovat u organizací, které mají především svoji členskou základnu a své aktivity vyvíjejí zejména vůči těmto členům. Shodli jsme se na tom, že má-li mít taková organizace status veřejné prospěšnosti, pak kromě aktivity pro členy by měla mít i činnost v obecném zájmu. Líbil se nám nizozemský model jako alternativa tohoto. Pokud se jedná o plně uzavřenou skupinu, která pracuje pouze pro sebe, pak status veřejné prospěšnosti by měl být přiznán pouze tehdy, pokud pracuje pro potřebné osoby, a to výrazně většinově pro potřebné osoby.

Dále jsme řešili otázku veřejně prospěšných činností versus podnikatelská činnost, jestli tam má být nějaká procentuální váha mezi tím, nebo jestli je to vůbec přijatelné.

Názor, který asi nejvíce vítězil, byl takový, že ten model, který je u stávajících o.p.s, že jakákoli vedlejší hospodářská doplňková činnost tohoto typu by měla vždycky jenom sloužit k tomu, aby rozvíjela, aby doplňovala hlavní činnosti. To znamená, nesmí to být nikdy činnost dominantní. Potenciální zisk z takovéto činnosti by mělo být možno využít i pro růst organizace, to znamená pro budování kapacit apod.

Poměrně zásadní debatu jsme měli ohledně povinné lhůty pro držení statusu. Názor, který zvítězil, byl, že raději než desetiletou lhůtu mít skutečně kvalifikovaně popsáno, jak vypadá rozchod se statusem, jak vypadá vzdání se statusu, vypořádání statusu. Připadalo nám, že to není úplně dostatečně popsáno, a to by mělo být v podstatě jádro. Byl tam alternativní názor, že toto nemá vůbec řešit zákon, že se to má všechno nechat na Ministerstvu financí, že je to jejich starost. Důležitý bod – mělo by se zvážít, jak zpětně lze uplatnit sankce za roky, které lze považovat za uzavřené. To znamená, že jestliže nějaká instituce čtyři roky funguje se statusem, funguje řádně a pak po dvou letech přijde finančák, zjistí porušení a následně by to potvrdil soud, jak dalece se můžu jít dozadu. Jestli se může jít i za uvařené roky nebo nikoliv.

Transparentnost jsme jenom načali, protože nám nezbylo moc času. Pro nás nejsložitější a nejméně vyjasněné téma je outsourcing. Jediný vzor, který jsme ze zahraničí získali, je omezení ročním obratem. To znamená smlouvy outsourcingové od určitého ročního obratu nahoru podléhají zveřejnění. Jako varianta nám připadalo zajímavé se zamyslet nad možností nezveřejňovat smlouvy jako takové, ale musel by být nastaven v organizaci model, jak se dostávat k dodavatelským kontraktům. To znamená vnitřní pravidla pro vybírání zakázek podle toho, jak je organizace velká, a auditor by mim jiné kontroval, jestli organizace postupuje podle svých vnitřních pravidel.

Závěry z workshopu „Ekonomika veřejně prospěšných organizací“

Jana Vohralíková

členka představenstva, Anect, a.s.

Petr Beránek

ředitel, ADAR, s.r.o.

Jana Vohralíková

Než přejdu k vlastním závěrům, protože na konci jsme si vytvořili tři okruhy: co by mělo zůstat v zákoně, co vnímáme jako ohrožení a jaký princip zohlednit při přípravě paragrafovaného znění, neodpustím si dvě nebo tři poznámky z předchozí debaty, protože ve workshopu jsme se k nim neustále vraceli. První je, že tvůrci paragrafovaného znění a lidé, kteří budou komunikovat vznik zákona, by měli velmi jasně pojmenovávat jeho cíl. Směšování transparentnosti organizace a přístupu k dotacím či daňovým úlevám je nešťastná záležitost, která svým způsobem ten záměr může devalvovat. Stát by měl jasně říci, jestli chce klub vyvolených, nebo mu jde o povýšení neziskového sektoru. Všechno ostatní jsou jenom podmnožiny toho, co jsem řekla. To, co jsme vnímali jako velké pozitivum, které by mohl zákon přinést, bylo, že pro neziskové organizace by se měl více otevřít prostor pro plánování. Dnešní způsob, že žijeme z ruky do huby – lidově řečeno, by možná mohl být vylepšen tím, že pokud principy a pravidla budou nastaveny rozumně, že by to neziskovkám dávalo možnost plánovat v dlouhodobém horizontu. Časový faktor plánování, rozmyšlení činnosti na nějakou dobu považujeme za docela důležitý.

Přejdu k našim závěrům. Co by mělo v zákoně v každém případě zůstat. Hodně jsme mluvili o tom, že bychom stáli o větší daňové zvýhodnění dárců, kteří dneska dávají neziskovkám peníze jako dary. Dárci by měli být výrazně zvýhodněni, pokud neziskovky budou transparentní a budou mít status organizací s veřejnou prospěšností.

Pokud se bude mluvit v zákoně o reinvestici zisku, měla by být jasně zformulovaná tak, jak říkal zástupce Ministerstva financí, aby byla spravovatelná. Aby úředník, který to bude posuzovat, jednoznačně věděl, jak s tímto případem má zacházet.

Většinou jsme se přikláněli k názoru, aby nebyla hranice reinvestovatelnosti zisku, aby tam zůstalo 0 procent, pokud v občanském zákoníku nezůstanou dvě třetiny. Jakýkoli poměr dělení vždycky bude zakládat možnost nejrůznějších účetních hrátek, které nakonec nemusí dopadnout úplně dobře. Pokud reinvestici zisku chápeme tak, že prostředky věnuji na činnosti, ke kterým jsem se zavázal, ale i s tou rozšířenou souvislostí generuji někde jinde z nějaké jiné činnosti prostředky, které mi pomáhají v té hlavní činnosti – tak by v tom neměl zůstat problém. Řešit by se to mělo, až přijdu o status veřejné prospěšnosti, případně se sám rozhodnu, že veřejně prospěšnou organizací nechci být. Pak přes prostředky, které mohou být umístěny v nejrůznějších fondech, tak pak řeším, co jsou prostředky zbytkové, které by byly k rozdělení. A tam je otázka, jestli je zdaním stejně, jako kdybych byl v průběhu těch let podnikatelský subjekt, nebo dokonce i více. Zazněl názor, že znak veřejné prospěšnosti je v sociálním podnikání velký benefit pro organizace. To, co je důležité, je zachovat tam prvek transparentnosti – to je klíčová záležitost.

Mluvili jsme o daňových zvýhodněních. Ministerstvo financí ujistilo, že vlastně veškeré daňové výhody, které jsou dneska, by měly zůstat pro všechny neziskové organizace, ať už se přihlásí ke statusu veřejné prospěšnosti či nikoli. Ale ti, kteří se přihlásí ke statusu veřejné prospěšnosti, by měli mít ještě něco nad rámec. Ideální by bylo, kdyby vůbec nemusely platit daň z příjmu, protože by to znamenalo velké ušetření administrativy neziskových organizací. Statistiky Ministerstva financí ukazují, kolik organizací vlastně platí daně v oblasti nadací, obecně prospěšných společností a občanských sdružení – pohybuje se to pouze v mizivých jednotkách procent. Proto, kdyby se stanovilo, že se daň z příjmu nemusí platit vůbec, znamenalo by to pro neziskovou organizaci velký přínos, protože by jí to ušetřilo administrativu.

Čeho se bojíme. Byla jmenovaná jednoznačnost registrace ve smyslu, že organizace musí žít v právní jistotě, že byla správně zaregistrována. Nemůže přijít někdo o několik let později a říci, že na samém začátku se něco stalo a že se nejedná o veřejně prospěšnou organizaci. Právní jistota registrace je podstatná. Čeho se také bojíme, je výčtový princip. Nedokázali jsme si představit, že bude takový, abychom nemuseli řešit hraniční stavy. Dále se bojíme směšování transparentnosti a přístupu k dotacím. Zaznívalo od lidí, kteří mají velké zkušenosti hlavně s Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem zdravotnictví, že pokud bude navázáno na dotace,

že ministerstva, která mají vytvořeny velmi dobrý dotační systém, budou zásadně proti, aby jakékoli vztahy k veřejné prospěšnosti se do jejich titulů dostaly. Svým způsobem hrozba je i to, že zákon by měl platit v přenesené působnosti i na kraje a územně správní celky, protože na této úrovni se setkáváme právě s těmi malými organizacemi, pro které by to mohlo být ohrožující.

K povinnosti auditu zaznívaly dva názory. Jeden byl, že podle obratu organizace by měla být stanovena hranice, od které už bude audit povinný. Druhý názor byl, že v obchodních společnostech platí to, že si audit platí majitel. Majitel, který chce prověřit, jestli vedení společnosti, které nainstaloval, funguje správně a spravuje majetek s péčí řádného hospodáře. Jestli stát vyžaduje audit proto, aby ověřil, že organizace je správně veřejně prospěšná, měl by ho zaplatit.

Zazněla dobrá zkušenost z Velké Británie, jak se poprali s transparentností a s prověřováním organizací. Kolega mluvil o tom, že tam je 200 tis. neziskových organizací a Charity commission má jen 400 úředníků. Takže je neuchopitelné pro ně zkontrolovat všechno každý rok. Proto byl zaveden princip, že neziskové organizace na konci každého účetního roku musí nahrát na stránky Charity commission výroční zprávu a závěrku. Jejich automatický systém vygeneruje organizace, které to nesplnily. V první fázi jsou organizace varovány, aby odstranily nedostatky, pokud po tomto varování nesplní svoji povinnost, jejich jméno se vysvítí červeně na titulní stránce Charity commission. Pokud ani poté organizace nesplní svoji povinnost, objednají články do novin a hlavně velké organizace zveřejní v celostátním tisku. Během dvaceti let tak dosáhli devětadevadesáti procentní úspěšnosti plnění povinností neziskových organizací.

Co by se mělo do zákona přidat v přemýšlení o daňových zvýhodněních – z pléna přišel princip, že ideální by bylo zrušit všechny daňové výjimky, které zneřádí právní systém, a pak je složité při posuzování, jestli je to výjimka. Mělo by se zavést jednoduché pravidlo, že každé koruně, kterou nezisková organizace získá z externích zdrojů, stát přidá určitou částku. Objemově by to asi bylo stejné.

Petr Beránek

K dvoutřetinové reinvestici jsme dospěli k názoru, že pokud nejdou z organizace peníze ven – je jedno, jestli letos celý zisk investuji do podnikání, dostanu z toho další zisky a ty pak zpátky vrátím do mé prospěšné činnosti, anebo jestli budu každý rok sledovat, jestli jsem nepřesáhl určité procento. Proto tam byl požadavek vůbec to neomezovat. Ale na druhé straně, pokud by tam byl ten požadavek, všichni jsme se shodli, aby bylo zcela jasně popsáno v zákoně – jak se to zjistí. Protože to bude velké úskalí a riziko sankcí, kdy neobhájíme před tím, kdo to bude kontrolovat, určité konkrétní procento.

Závěry z workshopu „Veřejná prospěšnost v praxi NNO“

Marta Smolíková

ředitelka, Otevřená společnost, o.p.s.

Náš workshop se jmenoval Veřejná prospěšnost v praxi. Z toho jsme vycházeli a pracovali jsme v několika skupinách a pak jsme udělali určité shrnutí. Já se vám to pokusím to interpretovat. Dali jsme si tři témata. Jak chápete veřejnou prospěšnost ve vaší praxi? Co je veřejná prospěšnost? Co pozitivního očekáváte od nového zákona a čeho se obáváte – jaká jsou rizika?

K pochopení veřejné prospěšnosti jednoznačně zaznělo, že by měla zahrnout činnosti a služby – jen bude potřeba lépe specifikovat, co je to veřejnost ale i to, co je prospěšnost. Věcný návrh se odvolává na veřejný zájem, což je v podstatě prázdný pojem. Bylo řečeno, že to, co je veřejně prospěšné, je jednak definováno státem v politikách a v dotační politice zejména, ale musí být zanechán prostor pro definici občanů. Aby i občané prostřednictvím i organizací mohli navrhnout a vlastně přinést do debaty, co to veřejný zájem, veřejná prospěšnost je. Nemělo by to být taxativní – spíše v oblastech, které by měla definice nějakým způsobem zahrnovat, je třeba říci, že nelze definovat konkrétně.

Mezi pozitivy byla zmiňována transparentnost a jako další velký pozitiv možnost benefitů daňových. Bylo kvitováno, že daňové benefity budou umožněny i dalším subjektům, které dnes vlastně nejsou součástí toho tradičního neziskového subjektu, ale vykonávají veřejně prospěšné služby. A vlastně bude tím také umožněna možnost podnikatelským subjektům podílet se na veřejně prospěšných službách, čímž dojde k určitému rozdělení na veřejně prospěšné subjekty, které podnikají a které nepodnikají.

Je zde možnost, že dojde k oddělení problematiky veřejná a vzájemné prospěšnost, a dojde k vymezení organizací, nebo určité certifikaci pro čerpání státních dotací a vyčištění trhu, protože se posílí funkčnost a profesionalita neziskových organizací a vůbec těch, co se podílejí na veřejně prospěšných službách.

Určitě jako další pozitivum lze říci, že to přinese určitý komfort pro subjekty, které poskytují veřejně prospěšné služby, ale je třeba specifikovat přesně komu.

Mezi negativa patří kritika termínu deseti let. Bylo by třeba zvážit, jestli neumožnit na kratší dobu. Víme, že neziskové organizace lze zakládat i na dobu určitou po splnění nějakého účelu a v případě lhůty deseti let by to možná vypadlo – je třeba zvážit, jestli to takto limitovat.

Bude velmi důležité, kdo bude rozhodovat o udělení statusu. Bylo upozorněno, že by to měl být nezávislý orgán, nejlépe soud. Je zde také určité nebezpečí elitářství, protože jen některé subjekty dostanou status, a byla zmíněna potřeba organizací, které by měly pracovat také v nějaké kvalitě vzdělávání. To vzdělávání je vlastně vyžadováno u některých typů organizací, jakým způsobem bude ošetřeno v návaznosti na výdaje, a jaké povinnosti to bude obsahovat.

Jedno z negativ, je zmiňovaný přístup komerčních společností k benefitům a zvýšení administrativy na straně neziskových organizací. To, co bylo původní očekávání, že zákon bude řešit problematiku neziskového sektoru, k tomu nedojde. Organizací, které čerpají ze státního rozpočtu, což představuje asi 3,5% všech neziskových organizací, je jen malý zlomek. V praxi nedojde ke ztransparentnění neziskového sektoru – což byl jeden z cílů – jen určité malé části. A také zákon nelze brát jako zákon, který řeší neziskový sektor, ale řeší veřejnou prospěšnost.

Z dalších negativ bylo zmíněno, že zákon nereflektuje organizace, které samy sebe ze své přirozenosti považují za veřejně prospěšné a nebudou mít potřebu vůbec žádat o status veřejné prospěšnosti. Ty se přirozeně stanou organizacemi druhé kategorie. Upozorňovalo se na to, že i status veřejné prospěšnosti bude moci být zneužíván tzv. firemními nadacemi, které jsou někdy zřizovány za účelem marketingu a nikoli té samotné veřejné prospěšnosti, a samozřejmě je tam velké riziko v tom, jakým způsobem zamezit vyvádění zisku sesterským organizacím.

Dále bylo zmíněno, že věcný záměr supluje jiné problémy, částečně i to, že nemáme legislativu pro sociální ekonomiku a v řadě případů bude třeba řešit duplicitu. V sociální oblasti, kde je certifikace u Ministerstva práce a sociálních věcí, v oblasti

školství ale zároveň již dnes máme obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy, které ze zákona jsou veřejně prospěšné. I tuto duplicitu bude třeba ošetřit.

Původně záměr byl řešit neziskový sektor, tak se pozapomnělo na jednání s podnikateli a obchodními společnostmi. Co oni od toho statusu očekávají a jakým způsobem by jim mohl pomoci ve veřejně prospěšných službách. Bude třeba tuto diskusi otevřít s podnikatelským a obchodním sektorem, který se chce podílet a který by mohl mít zájem na získání statusu veřejné prospěšnosti.

Závěr konference

Michael Kocáb,

zmocněnec vlády pro lidská práva a místopředseda Rady vlády pro nestátní neziskové organizace

Ve svém závěrečném slově nedokážu zohlednit výstupy pracovních skupin – na to bychom potřebovali víc času. Zamyslím se tedy obecně o celé konferenci a zároveň bych chtěl konstatovat, že řadu podnětů bereme velice vážně. Každá debata navíc je dobrá, každý hlas významné skupiny ze společnosti je potřebný. Měli jsme možnost slyšet řadu zahraničních zkušeností, provokativních názorů, měli jsme možnost vyslechnout, jak se připravuje nový občanský zákoník, jehož přijetí bude mít nepochybně veliký vliv na neziskový sektor.

Byli jsme příjemně překvapeni plány Ministerstva financí v oblasti daňové reformy, protože ještě před nedlouhým časem jsme se obávali, že budeme s naší materií narážet. Po včerejšku se zdá, že ne. Také jsme zachytili podporu ze strany některých významných poslanců ODS a ČSSD, což nám dává velkou naději.

Měli jsme možnost poznat, jak funguje status veřejné prospěšnosti v Británii, Holandsku, Maďarsku, Polsku, Americe. Všechny ty zkušenosti jsou pro nás samozřejmě velkou inspirací, kterou nemůžeme následovat bezhlavě, ale nemůžeme k nim také významně nepřihlédnout. Mě osobně zaujal rozdíl v roli státu mezi vystupujícími ze západoevropských zemí a mezi vystupujícími z postkomunistických zemí. V prvním případě je stát v podstatě moderátorem vztahu mezi neziskovým sektorem a veřejností. Ten model se nám samozřejmě líbí, jeho smyslem je prosazení kvality – hlavně důvěryhodnosti, na kterou klademe velký důraz, a bezprostřednosti tohoto vztahu. V případě postkomunistických zemí se přímý vztah veřejnosti s neziskovým sektorem teprve rozvíjí. Úkol takového zákona je nastavit podmínky, aby veřejnost získala k neziskovému sektoru opět důvěru a přesvědčení o jeho smyslu. Tady si myslíme, že je do určité míry zakopaný pes zpomaleného rozvoje našeho neziskového sektoru. Asi se budeme chtít přiklonit k prvnímu modelu. Připravovaná norma musí mít maximální kvalitu a výsledek by měl být nesporný – k tomu měla přispět tato konference.

Z dalších podnětů zmíním jenom některé. Když mluvíme o přípravě zákona, drtivou časou debat trávíme tím, jak vymezit znaky veřejné prospěšnosti. Měli jsme první zádrhel na Legislativní radě vlády, kde se vymezení veřejné prospěšnosti stalo velikým problémem: nicméně uznávám šedivá teorie – zelený strom života, že se mohou objevovat další a další typy veřejné prospěšnosti a taxativní vymezení by to mohlo omezovat. Dobrá tedy – oblasti, ale i to bude velice těžké. S určitou dávkou nekompetence bych se snažil sehnat z celého světa všechny možné typy a pokusil bych se taxativně veřejnou prospěšnost vymezit a pak se k tomu vracet a novelizovat. Uznávám ale, že váš názor je prozíravější.

V souvislosti s očekávanou reformou daňového systému, musíme také zahájit revizi daňových výhod pro neziskový sektor a zjistit, které z nich jsou skutečně výhodné. A také musíme mít na mysli proporcionalitu mezi povinnostmi a právy subjektů. To znamená, že povinnost musí být vyvážena výhodami – tato proporce je jedním ze základních rysů připravované předlohy.

Touto konferencí považuji přípravu paragrafovaného znění za zahájenou. Budeme zpracovávat výstupy, nic z vašich nápadů nezanikne, vše bude vyhodnocováno. My vám za to velmi děkujeme. Máme ještě další podnět, možná ustavíme další expertní skupinu, složenou ze zástupců resortů. Ne jak to známe z poradních orgánů vlády, ale z právnických es, které nám pomohou při přímé tvorbě zákona. Otázka je, jak to ukotvit, ale je jasné, že budeme potřebovat mimořádné mozky k těm mimořádným mozům, které už na tom pracují. Máme termín konec roku 2012 – budeme se snažit přípravu urychlit.

Na závěr poděkování sekretariátu Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a Fóru dárců za přípravu této úspěšné konference, jmenovitě paní Frištenské a panu Walkovi. Obzvláště poděkování zahraničním expertům – jejich zkušenosti jsou pro nás velice cenné.