

MASARYKOVA UNIVERZITA  
EKONOMICKO - SPRÁVNÍ FAKULTA

**PŘÍRUČKA PRO ZASTUPITELE KRAJŮ, MĚST A OBCÍ**

**KDYŽ SE ŘEKNE  
NEZISKOVÁ ORGANIZACE**

**Simona Škarabelová  
a kolektiv**

**Brno, prosinec 2002**

## **AUTORSKÝ KOLEKTIV**

Ing. Vladimír Hyánek, Ph.D. - Katedra veřejné ekonomie ESF MU (kapitola 6.2)

Doc. Ing. Jaroslav Rektořík, CSc. - Katedra veřejné ekonomie ESF MU (kapitola 2.2 a 3.4)

Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D. – Katedra veřejné ekonomie ESF MU (zbývající kapitoly)

**Tato příručka byla vydána za finanční podpory  
Nadace Open Society Fund, Praha.**

Lektoroval Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

© Simona Škarabelová, Vladimír Hyánek, Jaroslav Rektořík, 2002

ISBN 80-210-3031-3

# OBSAH

<b>1</b>	<b>VYMEZENÍ POJMŮ</b> .....	<b>7</b>
1.1	CHARAKTERISTIKY NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ .....	7
1.2	TYPOLOGIE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ V ČR .....	7
1.2.1	<i>Členění neziskových organizací podle právní normy</i> .....	8
1.2.2	<i>Členění neziskových organizací podle kritéria globálního charakteru poslání</i> .....	8
1.2.3	<i>Členění neziskových organizací podle předmětu jejich činnosti</i> .....	9
<b>2</b>	<b>HISTORIE NEZISKOVÉHO SEKTORU</b> .....	<b>11</b>
2.1	Z HISTORIE OBECNĚ .....	11
2.2	HISTORICKÉ KOŘENY NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ V ČECHÁCH A NA MORAVĚ .....	13
2.3	AKTUÁLNÍ VÝVOJ NEZISKOVÉHO SEKTORU V ČR .....	16
2.3.1	<i>Negativní společensko politický kontext transformace neziskového sektoru</i> .....	16
2.3.2	<i>Pozitivní společensko politický kontext transformace neziskového sektoru</i> .....	17
<b>3</b>	<b>PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ ORGANIZACÍ NESTÁTNÍHO NEZISKOVÉHO SEKTORU</b> .....	<b>19</b>
3.1	OBČANSKÉ SDRUŽENÍ .....	19
3.1.1	<i>Stávající právní úprava občanského sdružení</i> .....	19
3.1.2	<i>Navrhovaná právní úprava spolkového zákona</i> .....	20
3.2	OBECNĚ PROSPĚŠNÁ SPOLEČNOST .....	22
3.2.1	<i>Stávající právní úprava obecně prospěšné činnosti</i> .....	22
3.2.2	<i>Novinky v právní úpravě obecně prospěšných společností</i> .....	23
3.3	NADACE A NADAČNÍ FONDY .....	25
3.3.1	<i>Stávající právní úprava nadací a nadačních fondů</i> .....	25
3.3.2	<i>Nové změny právní úpravy nadačního zákona</i> .....	26
3.4	REGISTROVANÉ CÍRKVE A NÁBOŽENSKÉ SPOLEČNOSTI .....	28
3.5	ZÁKON O DOBROVOLNICKÉ SLUŽBĚ .....	30
3.6	DALŠÍ DISKUTOVANÉ ZÁKONY PRO ČINNOST NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ .....	32
3.6.1	<i>Zákon o daňových asignacích</i> .....	32
3.6.2	<i>Věcný záměr zákona o standardizaci veřejných služeb</i> .....	34
3.6.3	<i>Zákon upravující použití veřejných prostředků a definici veřejně prospěšné činnosti</i> .....	35
<b>4</b>	<b>ZDROJE FINANČÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ</b> .....	<b>37</b>

4.1	SYSTÉM VEŘEJNÉHO FINANCOVÁNÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ.....	38
4.1.1	<i>Státní správa a samospráva</i> .....	39
4.1.2	<i>Nadační investiční fond</i> .....	42
4.2	FINANCE Z NEVEŘEJNÝCH ZDROJŮ .....	44
4.2.1	<i>Nadace tuzemské i zahraniční</i> .....	44
4.2.2	<i>Podnikatelská sféra</i> .....	47
4.2.3	<i>Individuální dárci tuzemští i zahraniční</i> .....	48
4.2.4	<i>Příjmy z vlastní činnosti</i> .....	48
4.2.5	<i>Členské příspěvky</i> .....	49
4.2.6	<i>Loterie a spotřebitelské hry</i> .....	49
4.2.7	<i>Daňová zvýhodnění nestátních neziskových organizací</i> .....	49
<b>5</b>	<b>NESTÁTNÍ NEZISKOVÝ SEKTOR A VEŘEJNÁ SPRÁVA.....</b>	<b>54</b>
5.1	REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	54
5.1.1	<i>Podstata reformy veřejné správy</i> .....	54
5.1.2	<i>Zákony doprovázející reformu veřejné správy mající vztah k neziskovým organizacím</i> .....	56
5.1.3	<i>Výsledky transformace původních ROPO</i> .....	58
5.2	PARTNERSTVÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ A VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO PŘEDPOKLAD EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÝCH SLUŽEB .....	59
5.2.1	<i>Funkce státu</i> .....	59
5.2.2	<i>Vztahy státu a neziskových organizací</i> .....	60
5.2.3	<i>Partnerství jako oboustranná vzájemná spolupráce</i> .....	61
5.2.4	<i>Stávající partnerská spolupráce institucí státní správy a neziskových organizací</i> .....	61
5.2.5	<i>Partnerství obcí a krajů s nestátními neziskovými organizacemi</i> .....	64
<b>6</b>	<b>STRUKTURA NEZISKOVÉHO SEKTORU .....</b>	<b>70</b>
6.1	MODELÝ STRUKTUR NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ .....	70
6.1.1	<i>Regionální partnerství bez vnitřní struktury</i> .....	70
6.1.2	<i>Nestrukturovaný neziskový sektor při současné struktuře veřejné správy pro práci s občanským sektorem</i> .....	70
6.1.3	<i>Nestrukturovaný neziskový sektor, který využívá jednotnou informační centrálu</i> .....	70
6.1.4	<i>Volná koalice neziskových organizací či komunitní koalice</i> .....	71
6.1.5	<i>Mandatorní koalice</i> .....	71

6.1.6	<i>Grémium neziskových organizací</i> .....	71
6.2	BUDOVÁNÍ ORGANIZAČNÍ STRUKTURY NNO v ČR.....	71
6.2.1	<i>Informační centrum neziskových organizací</i> .....	72
6.2.2	<i>Rada nevládních neziskových organizací</i> .....	73
6.2.3	<i>Oborové skupiny, resp. konference</i> .....	73
6.2.4	<i>Asociace NNO v ČR</i> .....	74
7	<b>NESTÁTNÍ NEZISKOVÝ SEKTOR V ČR PO VSTUPU DO EU</b> .....	77

## ÚVODNÍ SLOVO

Tato příručka pro zastupitele krajů, měst a obcí „**Když se řekne nezisková organizace...**“ volně navazuje na populární cyklus příruček pro zastupitele měst a obcí<sup>1</sup> a na aktuální čtyřdílnou<sup>2</sup> Rukověť územní samosprávy „Jak řídit kraj, město, obec“. Přitom byla zpracována a je předkládána čtenářům v období, kdy vrcholí tzv. druhá fáze reformy územní veřejné správy. Právě ta bude pro „přežití“ stávajících neziskových organizací zásadní. Proč?

Významným zdrojem, z něhož nestátní neziskové organizace získávají finanční prostředky pro své obecně prospěšné aktivity, jsou - jak se dále dočtete - veřejné rozpočty. Jejich objem se pravděpodobně nezmění, ale napřesrok dojde k zásadní restrukturalizaci jejich toků. V souladu s doporučeními Evropské unie to budou kraje, jež budou posuzovat a následně financovat značnou část projektů neziskových organizací. Je tedy nezbytné, aby se zastupitelé, případně i úředníci veřejné správy územních samosprávných celků seznámili se základními problémy a souvislostmi tohoto dynamicky se rozvíjejícího sektoru národního hospodářství, na který se v demokratických systémech nahlíží jako na partnera sektoru soukromého i vládního.

Do rukou se vám tedy dostává základní informační materiál o neziskovém sektoru, kde po úvodním vymezení pojmů a krátkém exkurzu do historie neziskového sektoru, naleznete právní a finanční aspekty jeho fungování v ČR a následný rozbor problematiky jeho partnerství s veřejnou správou. Pozornost je věnována také aktuálnímu vývoji na poli tvorby struktur neziskových organizací na celonárodní úrovni. V příloze je uvedena ukázka jedné ze struktur nestátních neziskových organizací - Brněnská asociace nestátních neziskových informací (BANNO), působící v Jihomoravském kraji.

Na zpracování jednotlivých kapitol se spolu se mnou podíleli mí dva kolegové z Katedry veřejné ekonomie Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Všichni jsme ochotni se zájemci-čtenáři tohoto textu kdykoliv konzultovat detaily řešených problémů a naopak uvítáme každou připomínku či námět k dané problematice. Připomínky, případně náměty na konzultace, zasílejte prosím na mou e-mailovou adresu ([simona@econ.muni.cz](mailto:simona@econ.muni.cz)). Dotazy na mé kolegy jim pochopitelně postoupím.

Doufám, že informace zde uvedené, vám budou dobrým pomocníkem ve vaší každodenní práci a že vám usnadní komunikaci s představiteli nestátních neziskových organizací. Pokud by vás natolik zaujaly a vyvolaly váš zájem o rozšiřování vědomostí v této oblasti, můžete se problematikou veřejné ekonomiky a správy, resp. ekonomiky nestátních neziskových organizací zabývat v kombinovaném bakalářském studijním programu, případně v celoživotním vzdělávání na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně. Blíže na adrese [www.econ.muni.cz](http://www.econ.muni.cz).

Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D.

---

<sup>1</sup> V této řadě vyšly v minulosti následující tituly: Příručka pro zastupitele měst a obcí 1/99, Audit obcí, ROPO a neziskových organizací 2/99, Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací 3/99, Evropská unie, města obce a regiony 1/2000.

<sup>2</sup> I. díl - Právo, normotvorba a veřejný pořádek, II. díl - Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola, III. díl - Sociální a technická infrastruktura, IV. díl - Strategie, komunikace, řízení. ESF MU Brno - Institut pro místní správu Praha, říjen 2002.

# 1 VYMEZENÍ POJMŮ

Než se začneme zabývat otázkami právní úpravy, financování a komunikace neziskových organizací s veřejnou správou, je nezbytné definovat si pojem „nezisková organizace“. Právě definice tohoto pojmu skýtá řadu úskalí a nutno říci, že ani teoretikové v této oblasti nedocházejí ke shodě. Těm, kteří by se s problematikou vymezení pojmu chtěli seznámit důkladně, je určena kapitola v příloze. Pro každodenní praxi stačí znát mezinárodně uznávanou definici neziskových organizací spolu s jejich vymezením v české právní úpravě. Právě toto bude obsahem první, úvodní kapitoly této publikace.

## 1.1 CHARAKTERISTIKY NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Komplexní a mezinárodně uznávanou charakteristiku **nestátních neziskových organizací**, která se snaží sledovat problematiku z nejrůznějších možných úhlů, přinesli ve svých studiích profesori Salamon a Anheier.<sup>3</sup> Oba autoři chápou nestátní neziskový sektor jako soubor institucí, které existují vně státních struktur, avšak slouží v zásadě veřejným zájmům, na rozdíl od zájmů nestátních. Za určující považují pět základních vlastností, podle nichž jsou nestátní neziskové organizace:

1. **institucionalizované** (organized) - tj. mají jistou institucionální strukturu, jistou organizační skutečnost, bez ohledu na to, zda jsou formálně nebo právně registrovány;
2. **soukromé** (private) - tedy jsou institucionálně odděleny od státní správy, ani jí nejsou řízeny. To neznamená, že nemohou mít významnou státní podporu nebo že ve vedení nemohou být mj. státní úředníci. Rozhodující je zde fakt, že základní struktura neziskových organizací je ve své podstatě soukromá.
3. **neziskové** (non-profit) - ve smyslu nerozdělování zisku, tj. nepřipouští se u nich žádné přerozdělování zisků vzniklých z činnosti organizace mezi vlastníky nebo vedení organizace. Neziskové organizace mohou svou činností vytvářet zisk, ovšem ten musí být použit na cíle dané posláním organizace.
4. **samosprávné a nezávislé** (self-governing) - jsou vybaveny vlastními postupy a strukturami, které umožňují kontrolu vlastních činností, tzn. že neziskové organizace nejsou ovládány zvenčí, ale jsou schopny řídit samy sebe. Nekontroluje je ani stát, ani instituce stojící mimo ně.
5. **dobrovolné** (voluntary) - využívají dobrovolnou účast na svých činnostech. Dobrovolnost se může projevovat jak výkonem neplacené práce pro organizaci, tak formou darů nebo čestné účasti ve správních radách.

## 1.2 TYPOLOGIE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ V ČR

V české odborné ekonomické literatuře není jednoznačně definována charakteristika organizací, které působí v neziskovém sektoru.<sup>4</sup> Názory na zahrnutí těch kterých organizací do nestátního neziskového sektoru se různí podle kritérií jejich členění:

---

<sup>3</sup> Salamon, L.M., Anheier, H.K.: Defining of the Nonprofit Sector. In: A Cross National Analysis. Manchester University Press, 1997.

<sup>4</sup> Podrobně viz Příloha 1.

### 1.2.1 Členění neziskových organizací podle právní normy

Toto členění vychází z důrazu kladeného v praxi na institucionální formu neziskových organizací, která je vymezena jen danou legislativou. V právním systému je vymezení neziskové organizace nejbližší zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, který v § 18, odstavci 7 definuje tzv. **organizaci charakteru právnické osoby, která nebyla zřízena nebo založena za účelem podnikání. Zákon sem řadí tyto organizace:**

- zájmová sdružení právnických osob, pokud tato sdružení mají právní subjektivitu,
- občanská sdružení včetně odborových organizací,
- politické strany a politická hnutí,
- registrované církve a náboženské společnosti,
- nadace, nadační fondy,
- obecně prospěšné společnosti,
- veřejné vysoké školy,
- obce,
- vyšší územní samosprávné celky,
- organizační složky státu a územních samosprávných celků (do roku 2001 rozpočtové organizace),
- příspěvkové organizace,
- státní fondy,
- subjekty, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.<sup>5</sup>

Rozhodujícími právními formami nestátních neziskových organizací v ČR jsou pak z hlediska jejich počtu a zaměření činnosti občanská sdružení a jejich organizační složky, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, církve a náboženské společnosti - zejména jejich účelová zařízení.

### 1.2.2 Členění neziskových organizací podle kritéria globálního charakteru poslání

Toto kritérium je zásadní pro vymezení hranice mezi vzájemně a veřejně, resp. obecně prospěšnou činností. Používá ho mj. Rektořík<sup>6</sup> při své typologii neziskových organizací. Podle tohoto kritéria se neziskové organizace člení na:

- **Organizace veřejně prospěšné** (Public Benefit Organizations - PBO), které jsou založeny za účelem poslání spočívající v produkci veřejných a smíšených statků, které uspokojují

---

<sup>5</sup> Zákon o daních z příjmů k tomuto výčtu dodával do konce roku 2000 ještě slůvko **zejména**, protože mezi organizace, které nebyly zřízeny nebo založeny za účelem podnikání mohly patřit podle obchodního zákoníku ještě společnosti s ručením omezeným, akciové společnosti a družstva. Podle novelizace zákona o daních z příjmů s účinností od 1. 1. 2001 se za tyto poplatníky už výše zmíněné tři typy společností nepovažují, i když nebyly založeny za účelem podnikání. Výše zmíněné typy obchodních společností se tedy do neziskových organizací dle zákona řadí, ale nevztahují se na ně úlevy na daních z příjmů.

<sup>6</sup> Rektořík, J. a kol.: Organizace neziskového sektoru. Základy ekonomiky, teorie a řízení. Ekopress, Praha 2001. Zde mj. najdete také ekonomické teorie neziskových organizací.



potřeby veřejnosti - společnosti (příkladně charita, ekologie, zdravotnictví, vzdělávání, veřejná správa),

- **Organizace vzájemně prospěšné** (Mutual Benefit Organizations - MBO), které jsou založeny za účelem vzájemné podpory skupin občanů (i právnických osob), které jsou spjaty společným zájmem. Jejich posláním je tedy uspokojování svých vlastních zájmů a veřejná správa dbá, aby se jednalo o takové zájmy, které jsou ve vztahu k veřejnosti korektní, tedy neodporují zájmům druhých občanů a právnických osob. Jde například o realizaci aktivit v kultuře, tělesné kultuře, konfesních a profesních zájmů, ochrany zájmů skupin apod.

### 1.2.3 Členění neziskových organizací podle předmětu jejich činnosti

Podle předmětu činnosti jsou pro neziskové organizace dostupné tři klasifikace, totiž Mezinárodní klasifikace neziskových organizací - ICNPO,<sup>7</sup> Systém klasifikace netržních činností OSN - COPNI a odvětvová klasifikace ekonomických činností (nevýrobních) - OKEČ. Následující tabulka představuje srovnání hlavní klasifikace ICNPO s klasifikací OSN a s klasifikací používanou až do roku 2001 v ČR. Od roku 2002 Český statistický úřad přešel na používání systému klasifikace netržních činností OSN COPNI.

**Tabulka 1.** Srovnání struktury neziskové činnosti v klasifikaci ICNPO, COPNI a OKEČ

Mezinárodní klasifikace neziskových organizací ICNPO	Systém klasifikace netržních činností OSN COPNI	Odvětvová klasifikace ekonomických činností (nevýrobních) OKEČ
1. Kultura, sport a volný čas	1. Rekreační, kulturní služby	92. Rekreační, kulturní a sportovní činnost
2. Vzdělávání a výzkum	2. Vzdělávací služby, výzkum	80. Školství. 73. Výzkum
3. Zdravotnictví	3. Služby zdravotnické	85.1 Zdravotnictví
4. Sociální služby	4. Sociální služby	85.3 Sociální služby. 75. Kolektivní a individuální sociální služby a sociální politiky
5. Přírodní a životní prostředí		
6. Komunitní rozvoj a bydlení		
7. Občanskoprávní osvěta a politické organizace		
8. Dobročinnost		
9. Mezinárodní nadační aktivity		
10. Náboženství a církve	5. Náboženství a církve	
11. Odbory a profesní spolky	6. Organizace profesní,	91. Činnost společenských

<sup>7</sup> Salamon, L.M., Anheier, H.K.: Defining the Nonprofit Sector. In: A Cross National Analysis. Manchester University Press, 1997.

	odborářské a občanská sdružení	organizací (odborné, politické strany, církve a profesní spolky)
12. Nespecifikované, ostatní	7. Ostatní služby, smíšené a nespecifikované	93. Ostatní osobní služby

Pramen: Frič, P., Goulli, R.: Neziskový sektor v ČR. Eurolex Bohemia, Praha 2001.

Na základě uvedených charakteristik (a to jak v této kapitole, tak i v Příloze 1) a typologií neziskových organizací, i na základě členění používaného poradním orgánem vlády ČR - Radou vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen RNNO), budeme pod označením „neziskové organizace“ chápat tyto dva typy, resp. skupiny:

- vládní (státní, veřejné<sup>8</sup>) neziskové organizace, které zabezpečují převážně realizaci výkonu veřejné správy. Jejich opodstatnění je dáno jejich posláním, kterým je podílení se na výkonu veřejné správy na úrovni státu, regionu či obce. Jejich právními formami jsou v podmínkách ČR příspěvkové organizace a bývalé rozpočtové organizace (dále ROPO), od roku 2001 organizační složky státu, kraje či obce. Jejich určitá část se charakteristikami svých činností blíží nestátním neziskovým organizacím. Ze strukturálně-operacionálních definic neziskových organizací se jich tedy týká pouze institucionalizovanost, samosprávnost, dobrovolnost a neziskovost, tj. nejsou založeny za účelem podnikání a s tím spojenou produkcí zisku, který by sloužil k rozdělování mezi členy organizace.
- nestátní<sup>9</sup> (nevládní, občanské, soukromé) neziskové organizace (dále také NNO), jejichž existence vychází z principu sebeřízení společnosti, což představuje schopnost určitého společenství lidí žijících a spolupracujících ve vymezeném prostoru organizovat a vzájemně usměrňovat své jednání. Jde o podílení se na veřejné politice v rámci občanské společnosti, kdy se občané sdružují do různých typů nestátních neziskových organizací, čemuž napomáhá i svoboda sdružování jako jedna ze základních svobod demokratického státu. Jejich základní právní formy představují v České republice občanská sdružení, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, církve a náboženské společnosti a hlavně jejich účelová zařízení, protože se zaměřením své činnosti blíží více veřejně prospěšným aktivitám než samotné církve či náboženské společnosti.

Vládní neziskové organizace budou však v textu také zohledněny, neboť představují pro nestátní neziskové organizace největší konkurenci. Jsou synonymem velkého problému neziskového sektoru v ČR. Proto se často hovoří o jejich možné transformaci na nestátní neziskové organizace.

Ostatní právnické osoby s charakteristikami neziskových organizací již v textu zmiňovány nebudou, neboť u nich lze většinou určit zcela specifické cíle, což je důvodem k tomu, že pro jejich činnost je vytvářen prostor zvláštními zákony (např. politické strany a hnutí, veřejné vysoké školy, profesní komory, veřejnoprávní instituce, státní fondy, atd.).

<sup>8</sup> Veřejné ve smyslu zřízené i financované institucemi veřejné správy.

<sup>9</sup> K tomuto se názvu přikláníme z toho důvodu, že je zaveden v soustavě národních účtů, používá se pro označení tohoto typu neziskových organizací na VŠE v Praze, a také na domovském pracovišti autorky, na Katedře veřejné ekonomie ESF MU, kde se promítl i do označení oboru kombinovaného bakalářského studia „Ekonomika a řízení nestátních neziskových organizací“.

## 2 HISTORIE NEZISKOVÉHO SEKTORU

### 2.1 Z HISTORIE OBECNĚ

Kořeny historie neziskového sektoru v tom širším slova smyslu, kdy je do něj řazen jak veřejný, tak nestátní sektor, se prolínají s historií lidstva od doby vzniku státního uspořádání. Občané měli v tomto dlouhém historickém období čítajícím několik tisíciletí vždy potřebu odklonu od centrální státní moci a následně vzniku svých občanských seskupení. Ty následně absolutistické a totalitní státy (režimy) pravidelně a důsledně likvidovaly a to s využitím své mocenské politiky. Jako historicky prvním občanským seskupením byly zřejmě obce. Následovala seskupení mající kultovní charakter, později charakter charitativní, profesní (navzájem si pomáhající), politický apod.

V **Izraeli** například v období několika století před Kristem existovaly čtyři politicky motivované sekty: saduceové, farizeové, zélóti a esséni, kteří představovali kastu nejchudších. Učení této sekty a některé rituální obřady měly rozhodující význam pro počátky křesťanství.<sup>10</sup> Jednu z dalších sekt zvanou therapeuti, která tvořila předobraz pozdějších mnišských řádů, založili alexandrijští Židé. Je pravděpodobné, že z Alexandrie se přenesly obyčeje terapeutů do Jeruzaléma a ovlivnily essény a následně křesťany.

Z historie **římského práva**<sup>11</sup> zase vyplývá, že Římané znali dva druhy právnických osob působících na principech svobody sdružování (ta byla od nastolení císařství nahrazena koncesním systémem, resp. státním povolením):

- korporace (v rámci kterých působily např. i cechy), které existovaly podle římského práva od nejstarších dob až do zániku římského státu představovaly „svazy osob“ a
- nadace, které byly uzákoněny až křesťanskými císaři a představovaly účelové majetkové celky.

Následně jsou uvedena některá ustanovení římského práva (z citované literatury), která jsou takřka obdobná s ustanovením současných zákonů o sdružování občanů a o nadacích a nadačních fondech.

Za **korporaci jako právníkou** osobu jednaly její orgány, fyzické osoby stanovené podle vnitřních předpisů korporace tj. stanov, které musely obsahovat normy o účelu založení spolku a o jeho orgánech. Ke vzniku korporace bylo potřeba alespoň tři fyzických osob, např. tři členů spolku. Korporace však trvala, i když zbyl jediný její člen. Mohla být zrušena státní mocí, která při tom rozhodla o majetku bývalé právníkové osoby. Právníkové osoby korporativního typu lze podle římského práva rozdělit na veřejné a soukromé. Mezi veřejné náležel **římský stát** označovaný pro majetkoprávní poměry jako **erár** – státní pokladna a **místní obce**, a to jednak městské obce (civitates, municipia) a jednak venkovské obce (vici, kastella), které měly své jmění, své pokladny, své zákonné obecní řády.

Soukromými právníkými osobami byly jmenovitě soukromé spolky (collegia, universitates, societates, sodalicia). Mezi nejstarší typy spolků patřily kultové spolky a kněžské sbory. Následovala řemeslnická společenstva – cechy, odpovídající rámcově dnešním profesním komorám (lodní dopravci, mlynáři, pekaři, zbrojíři, zlatníci apod.), které měly mnohdy i povinnosti vůči státu k plnění výroby či služby.

---

<sup>10</sup> Blíže viz Rektořík, J.: Ekonomická dimenze křesťanství a církve. Její reflexe v ČR. MU Brno, 2000.

<sup>11</sup> Blíže viz Tureček, J. a kol.: Světové dějiny státu a práva ve starověku. Orbis, Praha 1963.

Některé spolky zakládané bohatými vrstvami obyvatelstva měly podnikatelskou formu (provozování dolů, soliváren apod.) Naproti tomu existovaly spolky chudých obyvatel zakládané s cílem vzájemné podpory. Například pohřební bratrstva, která patřila i za koncesního systému k povolených a pravděpodobně se v nich organizovali také první křesťané. Není bez zajímavosti, že v období, kdy římská říše uznala křesťanství za státní náboženství (císař Konstantin roku 321 po Kristu), se stala církev nejprivilegovanější právnickou osobou korporativního typu ve státě. Dostávala od státu roční příspěvek (dotace) a její jmění bylo podle státních předpisů nezczizitelné, bylo spravováno pod dozorem a ochranou státu (to se v pozdějších dobách projevilo jako nástroj, který umožnil státu toto jmění církvi opět odebrat).

**Nadace** byly kultovým zařízením. Biskup schvaloval nadační listinu, která obsahovala normy o účelu zřízení, správě a způsobu užívání nadačního jmění. S biskupským schválením byl spojen právní vznik nadace. V právní normě nadací byly zřizovány různé ústavy, jako nemocnice, sirotčince, chudobince, starobince, ústavy pro pohoštění pocestných, ústavy pro výchovu dětí. Osoby, jímž nadace měla sloužit (destináři nadace), nebyly vlastníky nadačního jmění; toto jmění vlastnila nadace sama, jako právnická osoba. Jako nadace byly zřizovány též (křesťanské) kostely, kláštery a místa pro konání pobožností.

Obdobně by se daly uvádět příklady spolkového práva (původní označení bylo „spolčovací právo“) z jiných společenství, států a období rozvoje lidské společnosti. Velmi pestrá a pro Evropu inspirující je například historie vývoje neziskového sektoru ve **Francii**.<sup>12</sup> Základ nejstarší středoevropské právní úpravy vztahu státu a jednotlivců, vymezující i podmínky pro dispozici s majetkem, byl ve Francii dán královským dekretem ze srpna 1749. V něm byla stanovena zásada, podle které nemůže být ustavena žádná nová instituce, pokud se tak nestane po posouzení její užitečnosti cestou patentu schváleného králem. Tímto legislativním postupem se mělo zabránit přílišnému rozmnožování majetku ve vlastnictví nestátních subjektů, což bylo považováno za potenciální nebezpečí pro monarchii (viz stejné obavy komunistických režimů po roce 1945 ve východní Evropě). Současně však dekret založil tradici existující doposud jak ve Francii, tak v řadě dalších evropských zemích, tj. zákonný požadavek uznání veřejné prospěšnosti od státních orgánů jako podmínku vzniku právnické osoby (asociace, sdružení, nadace) zřizované za neziskovým cílem.

O kvalitě a potřebnosti tohoto dekretu svědčí i fakt, že nebyl zrušen revolucionáři po roce 1789. Řadou doplňků a úprav, které rušily náboženské a dobročinné instituce vzniklé za monarchie, byl však významně modifikován a omezen. Principy zákona uznalo i následné období císařství, kdy bylo zvýrazněno právo státu rozhodovat o možnosti vzniku neziskové právnické osoby a na základě výhradního práva státu ji přiznat statut veřejné prospěšnosti. Tento záměr obsahovalo stanovisko Státní rady ze 24.12.1805, schváleného dekretem ze 17.1.1806, který dával Státní radě právo rozhodovat, které instituce zruší, které zachová a jakými prostředky mohou tyto instituce disponovat. Zřizování právnických osob soukromého práva (nyní nestátních neziskových organizací) se tak stalo výsadou státu **prostřednictvím uznání veřejné prospěšnosti**, která je podmínkou přiznání fiskálních výhod. Tento princip byl přenesen i do současných právních předpisů Francie formou zákona č. 87-571 ze 23.7.1987.

Pro činnost neziskových organizací ve Francii je důležitý i zákon z 1.7.1901 o asociační smlouvě, ve kterém je definován pojem neziskovosti: „Asociace je úmluva, na jejímž základě dvě nebo více osob sdružuje trvale své znalosti nebo svou činnost za jiným účelem než pro podíl na zisku.“ Dekret z 16.8.2001 k tomuto zákonu zase stanovuje rámec kontroly činnosti

---

<sup>12</sup> Debrasch, Ch., Bourdon, J.: Neziskové organizace. Victoria publishing, Praha 1995.

veřejně prospěšných asociací (sdružení). Podle nich jsou tato sdružení podřízena přísné administrativní kontrole, pokud se týká majetkových vztahů a organizačních změn. Vybraná sdružení pak tvoří specifické objekty právní regulace a kontroly. Jde například o sdružení zdravotnická a sociální, sdružení dobročinná a dále o sdružení sportovní, ekologická, turistická a lovecká.

Zákon umožňuje jednak existenci sdružení bez právní subjektivity (ta nemohou získávat dekret o veřejné prospěšnosti a následné fiskální výhody) a sdružení s právní subjektivitou registrované v příslušném úředním rejstříku na prefektuře departmentu podle svého sídla. K registraci se přikládají dva výtisky stanov. Následně jsou zveřejněny v Journal officiel. Zákon dává soudu pravomoc na žádost kterékoliv zainteresované osoby nebo z podnětu prokuratury rozpouštět asociace (sdružení) založená za nedovoleným účelem.

Pro činnost nadací platí ve Francii zákon č. 90-559 ze 4.7.1990, který upravuje podmínky pro nadace uznané za veřejně prospěšné a pro nadace podnikové. V zákoně je nadace definována jako „... nezrušitelné věnování majetku, práv nebo zdrojů s úmyslem provádění činnosti v obecném zájmu a s neziskovým cílem“. Pouze nadace zřízené tímto zákonem mohou ve svém názvu a při své činnosti používat název „nadace“ a „podniková nadace“.

## **2.2 HISTORICKÉ KOŘENY NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ V ČECHÁCH A NA MORAVĚ**

Protože Československý stát převzal po roce 1918 legislativní úpravu pro neziskový sektor (tak jako i pro jiné sektory národního hospodářství) z legislativy předcházejícího státního uskupení, vychází historické kořeny neziskových organizací z Rakousko-uherských tradic.<sup>13</sup>

První zákonnou normou, která umožňovala vznik určitého typu právnické neziskové osoby byl Obecní zákoník rakouský vydaný v roce 1811, jehož ustanovení platila na území dnešní České republiky až do roku 1950. § 26 této normy definoval pojem právnické osoby takto: „Práva členů dovolené společnosti mezi sebou jsou určena smlouvou, anebo účelem a zvláštními předpisy pro ně. V poměru proti jiným mají dovolené společnosti zpravidla stejná práva jako jednotlivé osoby. Nedovolené společnosti jako takové nemají práv ani proti členům, ani proti jiným a jsou nezpůsobilé nabývatí práv. Nedovolené společnosti jsou pak ty, které politickými zákony jsou zvláště zapovězeny, anebo odporují bezpečnosti, veřejnému pořádku anebo dobrým mravům“.

Roli blízko dnešním nestátním neziskovým organizacím hrály v rakouském a později i v prvorepublikovém právu právnické osoby v právní formě nadací, fondů a ústavů. Tyto nebyly výslovně uvedeny v § 26 Obecného zákoníku jako právnické osoby, což vyplývalo z jejich tehdejšího pojetí jako korporace tvořené destináři nadace či fondu nebo ústavu. Jejich existenci však potvrzoval § 446 Obecného zákoníku. Zatímco nadace byly považovány zásadně za právnické osoby soukromého práva, tak fondy a ústavy představovaly zařízení veřejné správy, která tvořila technicky nebo finančně určitou jednotku. Sehrávaly ve vývoji financování různých sfér společenského života významnou roli, neboť prostřednictvím nich docházelo k přerozdělování veřejných financí na specifické účely neziskového charakteru. Praxe z hlediska právního režimu jednotlivých fondů a ústavů byla značně nejednotná. Právní normy tedy pojem nadace, fond a ústav nedefinovaly, právní věda užívala těchto pojmů

---

<sup>13</sup> Froňková, L.: Příklady neziskových organizací za první republiky. Rejthar, V.: Vývoj legislativy ve vyspělých zemích Západu, v zemích střední a východní Evropy a v ČR. In: Sborník vybraných seminárních prací studentů kurzu Řízení neziskových organizací, SPIRALIS, Praha 2001.

k označení odděleného jmění, avšak ani ona nešla ve zkoumání právní povahy těchto institucí dále.

V období obrozenectví byly na území současné ČR zakládány spolky s vlasteneckým posláním. Jako příklady lze uvést: Společnost svobodného umění v Království českém (1770), Královská česká společnost nauk (1784), Společnost vlasteneckých přátel umění v Čechách (1796), Společnost vlasteneckého muzea v Čechách (1816) ke zřízení muzea v Praze a v Brně, Matice česká (1830), Měšťanská beseda (1845), Sbor pro zřízení Českého Národního divadla v Praze (1850). V letech 1861-1862 dochází k rozpadu bachovského absolutismu a tím k oživení spolkové činnosti. Vzniklo například pěvecké vlastenecké sdružení Hlahol (1861), Pražský Sokol (1861-1862), Historický spolek (1866). Podle vzoru těchto spolků vznikaly obdobné spolky regionálního a místního charakteru zatím zaměřené převážně na osvětovou, okrašlovací a charitativní činnost.

K výraznému rozvoji neziskových organizací dochází až po roce 1867, kdy byl vydán nesporně velmi liberální Spolkový zákon. Ten umožnil legalizaci řady dosud neformálních studentských a dělnických spolků. Rozvíjí se zakládání konzumních spolků (s cílem levně kupovat a levně prodávat), hasičských sborů, baráčeknických a divadelních spolků, pěveckých, čtenářských a sportovních spolků (například v roce 1888 Klub českých turistů). Ustavují se voličské a občanské kluby, radikalizuje se dělnické hnutí a v 90. letech 19. stol. vznikají dělnické odbory. Se vznikem automobilismu a nových sportovních odvětví (příkladem hokej) vznikají nové sportovní kluby. V roce 1900 vzniká známý Klub za starou Prahu.

Řada tehdy vzniklých neziskových institucí přetrvala, většinou s nuceným přerušением činnosti v období válek či totalitního režimu, až do současnosti. Charakterizuje to zvláštní specifikum spolkového života v Českých zemích. Jen pro dokreslení popsané situace: v roce 1869 bylo na českém území přes 40 % všech spolků z celkového počtu z celé monarchie.

Po vzniku **samostatného státu v roce 1918** se otevřel prostor pro svobodnou činnost nejrůznějších dobrovolných soukromých iniciativ v oblasti zdravotní a sociální péče, kultury, sportu, vzdělávání, péče o děti a mládež, péče o přírodu, ale také vznikaly nové politické strany a také nové církve a náboženská hnutí a různé podpůrné spolky a nadace, studentské kluby a spolky národnostních menšin. Dochází tak doslova k turbulenci ve zřizování neziskových organizací. Jde však o obvyklý jev provázející každou výraznou změnu v politickém uspořádání společnosti, a ta z monarchie na demokracii byla vpravdě revoluční.

Dobrovolné neziskové organizace byly v té době zřizovány na základě spolkového práva a zahrnovaly celou škálu organizačních forem, od soukromých přes obecní, náboženské, národnostní, až po tak zvané spolky s charakterem polooficiálním, které byly pověřeny poměrně širokými kompetencemi. Například Zemské a Okresní péče o mládež, Čsl. červený kříž, Masarykova liga TBC apod. Organizace byly bohatě strukturovány a zahrnovaly sítě malých organizací a poboček až po okresní, zemská nebo národní ústředí (Sokol, Orel, Skaut apod.). Velké množství spolků se v té době věnovalo péči o chudé spoluobčany a mládež. Po roce 1930 bylo na území ČSR pouze v oblasti sociální péče registrováno 5 140 spolků a 1 540 ústavů a zařízení, které byly v majetku soukromých neziskových organizací a které se podílely na celkových nákladech na sociální a humanitární péči 26 %.

Dobrovolné neziskové organizace během svého vývoje zdokonalovaly svou činnost a odbornost, rozšiřovaly okruh své působnosti a směřovaly k vyšší institucionalizaci. Tento vývoj byl násilně přerušen německou okupací v roce 1939 a následným protektorátem, ve kterém byla spolkům vymezena činnost v rámci Národního souručenství a pro mládež v rámci Kuratoria.

Obdobně tomu bylo v období, které následovalo po roce 1948, kdy byla tradice dobrovolné spolkové činnosti obrozující se v letech 1945-1948 cílevědomě a násilně přerušena, zredukována a zcela podřízena stranickému (KSČ) vedení. Nestátní neziskové organizace, které poskytovaly veřejně prospěšné služby, byly nahrazeny zcela státními rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi. Organizace, které se věnovaly vzájemně prospěšné činnosti (kultura, tělovýchova, mládež, hobby, odbory), se staly dobrovolnými společenskými organizacemi direktivně integrovanými do střešové státní (stranické) Národní fronty (obdoba s protektorátním Národním souručenstvím není náhodná), nad kterou vykonávaly dozor místně, regionálně a resortně příslušné výbory komunistické strany. Aby stranická kontrola byla zajištěna totálně, byl zaveden úzus, že předseda (výjimečně místopředseda) každé společenské organizace musel být členem komunistické strany. Tak byly stranické výbory na všech úrovních detailně informovány o tom, co se v organizacích děje, zda se jednotliví členové a výbory neodchylují od směru daného (vytýčeného) tehdejšími ústředními výbory komunistické strany.

I když ojediněle, přesto i v socialistickém Československu 70. let vznikala organizační seskupení ve formě petičních občanských iniciativ, které se zaměřovaly na prosazování občanských svobod, dodržování lidských práv, ale i na otázky širšího charakteru (vydávání tematických zpráv, sociální podporu pronásledovaných rodin, alternativní kulturu, životní prostředí apod.). Tyto občanské iniciativy sice byly od samého počátku režimem pronásledovány (první takovéto občanské sdružení - Charta 77 - vzniklo v lednu 1977, brzy na to se ustanovil Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných - duben 1978), avšak potlačit se je nepodařilo, naopak především ve druhé polovině 80. let aktivita občanů v nezávislých iniciativách vzrůstala. S rostoucí aktivitou nezávislých občanských sdružení probíhala jejich částečná diferenciací, a to jak z hlediska jejich zaměření, tak i politické a světonázorové orientace. Během posledních několika let před 17. listopadem 1989 se vytvořila mezi občanskými iniciativami jakási nepsaná dělba práce podle jednotlivých oblastí společenského života (ekologie, právní vědomí, mezinárodní vztahy, lidská práva, mírové hnutí apod.). Koncem 80. let se různé proudy původně semknuté v jediném opozičním seskupení - v Chartě 77 - organizačně osamostatňovaly a programově vyhraňovaly. Vznikla tak struktura relativně samostatných skupin, které měly vlastní politické ideje a členskou základnu. V některých z nich byla patrná snaha o vytváření vnitřní organizační struktury (např. Demokratická iniciativa). Stále sílící aktivita občanů vyvrcholila v roce 1989 a do jisté míry přispěla ke změně politického systému. Lze říci, že vzrůstající občanská iniciativa většinou v dějinách předznamenávala liberalizaci nebo i změnu politického systému a měla na ní často i podstatnou zásluhu.

Listopad 1989 znamenal pro Československo konec éry komunismu. Sametovou revolucí skončilo u nás, podobně jako tomu bylo ve stejném roce i ve většině bývalých tzv. lidově demokratických států, období dogmatických modelů a vzorů vnucených Sovětským svazem nedlouho po druhé světové válce jako projev nové geopolické situace. Bývalé sovětské satelity se tak mohly svobodně pustit do budování demokratické společnosti.

**Současnost svobody sdružování v ČR** je poznamenána především adaptací celé společnosti na tržní podmínky, ve kterých vše, co není ziskové, je ztrátové a neziskové organizace si proto v těchto podmínkách musí tvrdě prosazovat své místo, svůj prostor, svoje opodstatnění. Při tom mají hned několik handicapů, jako například omezené možnosti v získávání profesionálů (značné rozdíly ve mzdovém ohodnocení pracovníků v ziskovém a neziskovém sektoru), prodlužování období odstátňování a delegování moci ze státních subjektů na nestátní neziskové subjekty. K tomu přistupuje i určitá závislost některých významných neziskových organizací na finančních zdrojích ze zahraničí, které nemohou mít trvalý charakter. Tuto situaci neřeší snaha státní moci o přesun odpovědnosti za finanční způsobilost neziskových

organizací na obce a ziskový (tržní) sektor. Ani obce, ani podnikatelské organizace zatím nemají finanční zdroje v objemech, které by umožňovaly jejich pravidelné a dostatečné přelévání do nestátních neziskových organizací. I za těchto složitých podmínek, kdy se také upravuje stávající a vytváří nová legislativa pro činnost neziskových organizací, se neziskový sektor prosazuje a občanské iniciativy překonávají obecně známé brzdy sdružování.

## **2.3 AKTUÁLNÍ VÝVOJ NEZISKOVÉHO SEKTORU V ČR**

### **2.3.1 Negativní společensko politický kontext transformace neziskového sektoru**

Po pádu mocenského monopolu komunistické strany zdědily postkomunistické země „...vysoce fragmentovanou a atomizovanou společnost se značným deficitem důvěry mezi občany navzájem i mezi jednotlivci a státem. Toto dědictví, poněvadž je skryto v hodnotách a vzorech chování lidí, se překonává jen pomalu a svízelně. Lidé nejsou navyklí se sami sdružovat a hájit své ohrožené zájmy. Představitelé veřejné správy nejsou zvyklí vyjednávat s představiteli různých zájmových skupin ani s klientskou veřejností. Pokud k takovým kontaktům přece jen dochází, jsou náhodné a sporadické, nemají systematicky, legislativou, zvyky či vzájemným očekáváním fixovaný charakter. Stále proto hrozí riziko nepřiměřených reakcí, na obou stranách, vyplývající z nedostatku informací, nebo z nepochopení situace partnerské strany. Významnou roli zde hrají právě neziskové organizace jako instituce, které jsou schopny formovat chování svých členů kombinací kontroly, stimulů a morálního přesvědčování, a prodlužovat tak časový horizont pro rozhodování všech zúčastněných aktérů zvyšováním stability a spolehlivosti společenských vztahů.“<sup>14</sup>

Je zřejmé, že několikanásobná zásadní změna postoje státu k neziskovým organizacím v průběhu několika desetiletí a dlouhá léta vlády autoritářských režimů zanechaly po sobě zvláštní dědictví v podobě směsice různých tradic, které výrazným způsobem profilují i současný vztah státu a nestátního neziskového sektoru v ČR. Mezi ty negativní bychom mohli zařadit tradici nedůvěry ke smysluplnosti a k možnostem veřejně se angažovat prostřednictvím občanských organizací. Opakované zkušenosti s masovým perzekvováním představitelů ale i řadových členů různých neziskových organizací i s vnucovanou, neautentickou participací na aktivitách komunisty kontrolovaných pseudoobčanských organizací postupně přivedly obyvatelstvo ČR k přijetí opatrných životních strategií. Průměrný obyvatel ČR ještě v roce 1995 „vyhledával ústraní veřejného dění, neměl chuť riskovat a dostat se do zbytečných problémů“.<sup>15</sup> Výsledkem byla malá podpora vznikajících neziskových organizací ze strany veřejnosti, což oslabovalo jejich vyjednávací pozici vůči vládě a ztěžovalo i jejich lobbovací aktivity v parlamentu.

Další negativní tradici lze nalézt v klientelismu, který se v době budování „rozvinuté socialistické společnosti“ stal tak zásadní a osvědčenou strategií přežití běžného člověka v nedostatkové společnosti. Sítě vzájemných úsluh a protekcí tak přežily i pád komunismu. Nomenklaturní bratrství bývalých příslušníků komunistické elity sice ztratila na svém významu, ale schopnost státu vynucovat dodržování zákonnosti a standardních postupů vyřizování záležitostí občanů výrazně poklesla.

---

<sup>14</sup> Potůček, M.: Novodobá historie neziskového sektoru u nás. In: Měsíčník pro neziskový sektor, 10/1997, ICN Praha.

<sup>15</sup> Frič, P.: Životní styl. FSV UK Praha, 1995.



Jinou příčinou, proč se občané krátce po roce 1989 jen velmi pomalu a neochotně zapojovali do občanských aktivit, je skutečnost, že během období „reálného socialismu“ většina obyvatel ČR akceptovala státněpolitickou ideologii a nabyla přesvědčení, že jedině stát je schopný se o ně postarat a oni sami se mu do toho nemají příliš plést. Proto i nadále vyčkávali ve svém relativně pohodlném soukromí na to, co pro nápravu jejich problémů podnikne stát.

Státně paternalistickým očekáváním obyvatelstva bylo v éře socialismu nutno přizpůsobit i státní správu, která se stala monopolním dodavatelem především školských, sociálních a zdravotních služeb. K tomuto účelu stát vybudoval poměrně rozsáhlou síť organizací, které v podstatě představují již definovaný vládní neziskový sektor, jenž se stal v době rodícího se nestátního neziskového sektoru jeho nejnvýraznější konkurencí.

Částečným a v českých podmínkách specifickým vysvětlením, souvisejícím hlavně s nárůstem počtu nadací, je spekulativní přístup nezanedbatelného množství jejich zakladatelů. Zdroje těchto spekulací by mohly být spatřovány v úvahách o tom, jak lehce získat nové finanční zdroje (v souvislosti s přidělováním peněz z Nadačního a investičního fondu - viz dále) a jak zabránit odlivu již vydělaných peněz (např. v souvislosti s daňovým zvýhodněním, apod.).

### 2.3.2 Pozitivní společensko politický kontext transformace neziskového sektoru

Přes všechna výše uvedená negativa, která se podepsala na transformačním vývoji nestátního neziskového sektoru, nezbyvá než konstatovat, že po převratných politických událostech nastal pohyb v celém spektru naší společenské reality. Bouřlivý rozvoj byl zaznamenán nejen v početním růstu politických stran a nestátních podniků, ale i v překotně se vyvíjejícím nestátním neziskovém sektoru, vydělujícím se z vládního neziskového sektoru. Rostl počet spontánně vzniklých nevládních organizací, občanských sdružení, nadací, církví a spolků. Např. jen za první tři roky svobodného vývoje vzrostl počet občanských sdružení více než čtyřicetkrát, viz tabulka:

Tabulka 2. Dynamika růstu počtu občanských sdružení a jejich organizačních jednotek v letech 1989 - 2001

	1989	1993	1996	1999	2000	2001
1. <b>občanská sdružení</b>	537	21 659	28 461	38 096	42 302	49 151
2. <b>organizační jednotky OS</b>	1 451	9 488	13 869	25 578	27 683	29 449

Pramen: ČSÚ

Tento fakt rapidního nárůstu organizací nestátního neziskového sektoru si lze vysvětlit působením několika pozitivních společensko politických vlivů, k nimž bezesporu patří tradice navazování na demokratické období tzv. „první republiky“, které se na základě výše uvedených skutečností jeví jako zlatý věk občanské společnosti i vztahu státu k nestátním neziskovým organizacím. Právě ty mohou (a také tak činí) ještě i dnes čerpat z potenciálu tohoto období (sociální sítě, organizační kvalifikace, majetek, občanská kultura, apod.). Mnohé „prvorepublikové“ neziskové organizace, jako např. Junák, Orel, Sokol, YMCA či církevní charita, byly tak po roce 1989 obnoveny a dokonce restituovaly svůj majetek. Tomuto procesu stát nebránil, ba naopak jej sám inicioval a podporoval.

Současná pozice nestátního neziskového sektoru ve společnosti je tedy výslednicí vlivu již zmíněných negativně i pozitivně působících tradic a nové vlny liberalismu, kterou vyvolalo k

životu disidentské hnutí a pak se jí chopila i pravicová koalice vládnoucí v ČR od roku 1992 do roku 1998.

Další vysvětlení rychlého nárůstu počtu nestátních neziskových organizací lze najít v tzv. teorii heterogenity, podle které tento stav zapříčiňuje selhání státu i trhu v oblasti poskytování služeb současné heterogenní společnosti, která sestává z velkého množství rozmanitých skupin občanů (náboženských, sociálních, národnostních, apod.). V případě postkomunistického státu, jakým je pochopitelně i ČR, se toto vysvětlení zdá být obzvlášť věrohodné, protože liberalizace politických a ekonomických poměrů byla a stále je provázána na jedné straně silným oslabením státu, který se vzdal více svých funkcí, na straně druhé nerozvinutostí tržního prostředí.

Jiné vysvětlení dynamického vývoje nestátního neziskového sektoru navzdory všem výše popsaným negativně působícím tradicím nabízí teorie kolektivní identity. V tomto smyslu byly a jsou některé nestátní neziskové organizace zakládány jako teritoria osvobozené od byrokratických zvyklostí státního aparátu či od dravých a konzumních praktik trhu. Krom toho pád bývalého režimu znamenal pro ty, kteří proti němu bojovali nebo jej v skrytu odmítali, ale i pro ty, kteří režim podporovali, ztrátu orientačního bodu. Jedni i druzí proto začali hledat náhradu - kolektivní identitu. Proto je pro posttotalitní společenské klima charakteristický hlad po kolektivních identitách, což se vztahuje i na ČR.

### **3 PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ ORGANIZACÍ NESTÁTNÍHO NEZISKOVÉHO SEKTORU**

Problémy související s právní úpravou organizací nestátního neziskového sektoru hrají logicky významnou roli v jejich existenci. Před rokem 1989 byl neziskový sektor – jak bylo popsáno výše – státní mocí systematicky potlačován. Po „sametové revoluci“ se začalo pracovat na vytvoření prostoru pro vznik a rozvoj občanské společnosti jako jednoho z pilířů mladé demokracie.

Prvním počinem bylo schválení zákona č. 83/90 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, v dubnu 1990. Tento zákon fakticky umožnil naplnit v Ústavě a Listině základních práv a svobod deklarovanou svobodu sdružování, čímž byl zakotven základní princip občanské společnosti. Jedna jediná právní forma však nemohla plně uspokojit nejrůznější podoby občanských aktivit. V roce 1991 byl schválen zákon č. 308/1991 Sb. o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských skupin, který byl důležitý pro vymezení pravidel dobrovolného sdružování osob stejné náboženské víry. Tento zákon tedy doplnil zákonem stanovenou možnost svobody sdružování.

Vzhledem k benevolentní úpravě sdružovacích občanských aktivit se začalo volat po větší kontrole činnosti neziskových organizací. Z tohoto důvodu byla do našeho právního řádu zavedena další právní forma – nadace. Původní ustanovení hospodářského zákoníku bylo v roce 1990 za tímto účelem při velké novelizaci občanského zákoníku nahrazeno ucelenější úpravou s tím, že brzy bude následovat komplexní zákon o nadacích. Na tento zákon se však nakonec čekalo, mj. i díky rozpadu federace, až do roku 1997, tedy více než pět let. Předcházející benevolentní právní úprava občanského zákoníku umožňovala nadacím vzniklým po roce 1989 vykonávat nejrůznější druhy aktivit, které často vedly k prohosподаření nadačních peněz na zcela jiné účely, než na které byly vybírány. Nový nadační zákon 227/97 Sb. na tuto situaci zareagoval zpřísněním podmínek pro obligatorní výši nadačního jmění. Stávajícím nadacím umožnil přeregistraci na nadace nebo nadační fondy podle uvedeného zákona, přeměnu na obecně prospěšnou společnost, popřípadě na základě rozhodnutí statutárního orgánu vstoupit do likvidace. Lhůta pro tyto právní úkony byla stanovena na 12 měsíců ode dne účinnosti zákona. To znamená, že od roku 1999 už nadace, které nesplňovaly podmínky dané novým zákonem, přestaly existovat. Tento proces přeměny nadací je zachycen ve statistických datech: koncem roku 1997 bylo registrováno 5.229 nadací, v červenci 1999 jich bylo už jen 245 a nově vzniklých nadačních fondů bylo k témuž datu 575.<sup>16</sup> Z více než 5000 nadací působících v ČR do roku 1996 tak zůstalo jen několik desítek. Ostatní se buď transformovaly na jinou právní formu, nebo zanikly.

K poskytování obecně prospěšných služeb byla do našeho právního řádu jako zcela nová právní forma zavedena zákonem č. 248/95 Sb. obecně prospěšná společnost. Tato právní úprava stanovila do té doby až nezvykle přísně organizační strukturu i podmínky fungování, což se projevilo v nízkém počtu nově vzniklých obecně prospěšných společností.

#### **3.1 OBČANSKÉ SDRUŽENÍ**

##### **3.1.1 Stávající právní úprava občanského sdružení**

Občanské sdružení se zakládá podle zákona č. 83/90 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Občané mají právo se svobodně sdružovat bez povolení státního orgánu.

---

<sup>16</sup> Pramen ČSÚ k 31. 7. 1999.

Tento zákon se nevztahuje na sdružování občanů v politických stranách a politických hnutích, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání, v církvích a náboženských společnostech.

Občanské sdružení je samostatnou právnickou osobou. Orgány státní správy mohou zasáhnout do jeho činnosti jen v mezích zákona. Registruje se u Ministerstva vnitra ČR, a má přiděleno identifikační číslo od Českého statistického úřadu. Členy mohou být jak fyzické, tak i právnické osoby. Návrh na registraci podává nejméně tříčlenný přípravný výbor, ve kterém alespoň jedna osoba musí být starší osmnácti let. Ministerstvo vnitra registruje stanovy, které musí obsahovat název sdružení, sídlo, cíl činnosti sdružení, orgány sdružení a způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení, ustanovení o organizačních jednotkách a zásady hospodaření.

Likvidace občanského sdružení není upravena zvláštním zákonem. Postupuje se podle § 20 občanského zákoníku a ten odkazuje na postup v příslušných ustanoveních o likvidaci společností v obchodním zákoníku. Postup při likvidaci by měl být upraven již ve stanovách.

Sdružení mohou být poskytovány dotace ze státního rozpočtu či rozpočtu obcí. Ve svém **hospodaření** se občanská sdružení řídí obecnými předpisy, a pokud to stanovy sdružení umožňují, není ani u nich vyloučena podnikatelská aktivita.

### 3.1.2 Navrhovaná právní úprava spolkového zákona

Vládou předložený návrh zákona „o spolicích a o změně některých dalších zákonů“ (tzv. **zákon o spolicích**) měl nahradit kusou a v mnohém nevyhovující současnou úpravu právního postavení občanských sdružení, resp. spolků. Bohužel však byl tento návrh v květnu 2000 většinou hlasů v Poslanecké Sněmovně Parlamentu České republiky zamítnut, a to i přesto, že odstraňoval největší problémy stávajícího zákona o občanských sdruženích.

Návrh se snažil vyjasnit pozici spolku jako „...specifického subjektu práva korporálního typu, zakládaného k realizaci práva spolčovacího jako politického práva zakotveného v Listině základních práv a svobod...“.<sup>17</sup> Pojem spolek měl být do budoucna používán pro všechny soubory osob tohoto druhu (společnosti, svazy, hnutí, kluby, jiná občanská sdružení, odborové organizace, organizace zaměstnavatelů), které mají právní subjektivitu, jako určitá legislativní zkratka podobně, jak tomu bylo již v minulosti. Měl nahradit klamavý pojem „občanské sdružení“, neboť nedochází pouze ke sdružování občanů, ale i právnických osob.

Spolek jako právnická osoba by měl mít svůj identifikovatelný majetek, kterým by odpovídal za svoje závazky. Od ostatních právnických osob nestátního práva by se tak spolky odlišovaly zejména svým účelem a posláním.

**Problémem současné právní úpravy** je nedostatečná regulace **postavení organizačních jednotek sdružení**. Zákon č. 83/1990 Sb. stanoví, že stanovy sdružení mohou určit, které jeho organizační jednotky mohou jednat svým jménem a jsou tedy právnickými osobami. Otázky způsobu ustavování a zrušování organizačních jednotek i určení, kdo je jejich statutárním orgánem, záleží pouze na formulaci ve stanovách.

**Nevyhovující** je též **současná úprava zániku sdružení**. Dle platné právní úpravy sdružení zaniká dobrovolným rozpuštěním, sloučením s jiným sdružením nebo rozhodnutím ministerstva o jeho rozpuštění. O zániku daného subjektu zákon dnes stanoví pouze oznamovací povinnost (která není často dodržována) občanského sdružení vůči ministerstvu

---

<sup>17</sup> Adámková, K.: Úvaha nad potřebností „nepotřebného“ zákona o spolicích. Univerzitní noviny, 4/2000, MU Brno. Podle tohoto zdroje je sepsána celá podkapitola 3.1.2.

vnitru. Tak v podstatě nelze zjistit (pomineme-li možnost složitějšího dohledávání na finančním úřadě, kde by existující sdružení muselo být evidováno jako plátce daně z příjmů) reálný počet sdružení, což zkresluje statistické údaje o této nejrozšířenější právní formě nestátní neziskové organizace. Tento fakt také podstatně ztěžuje pozici třetích osob, se kterými tyto zaniklé spolky vstupovaly do právních vztahů.

**Situaci by jistě vyřešilo obnovení veřejně přístupného rejstříku spolků**, stejně tak, jak již existuje celá řada jiných rejstříků (obchodní, nadační, rejstřík obecně prospěšných společností). V zájmu právní jistoty a ochrany třetích osob by bylo vhodné zakotvit povinnost oznamovat změny údajů v rejstříku evidovaných a především zánik těchto subjektů.

**Zásadním nedostatkem stávající právní úpravy** je tedy i **chybějící zajištění ochrany práv třetích osob**, s nimiž sdružení nebo jeho organizační jednotky vstupují do smluvních vztahů. Tento stav se negativně odráží i na činnosti existujících subjektů, vzniklých dle zákona č. 83/1990 Sb., neboť ony „třetí osoby“ – dodavatelé, investoři i sponzoři jsou opatrní a neochotní vstupovat s těmito subjekty do právních vztahů. **Návrh nového zákona o spolcích** tento stav řešil **zpřísněním požadavků na obsah stanov**, což mělo směřovat především k zvýšení ochrany práv třetích osob. V zájmu přehlednosti měla být též napříště součástí názvu každého spolku **zkratka „r. s.“, nebo označení „registrovaný spolek“**.

Co se týče registrace spolku, má na ni spolek právo, pokud se nejedná o spolek zakázaný, jehož vznik jako právnické osoby není zákonem dovolen, nebo pokud návrh vyhovuje zákonem stanoveným formálním a obsahovým náležitostem. Shledá-li však ministerstvo návrh chybným, vyzve bezodkladně přípravný výbor (nejpozději do 5 dnů od doručení návrhu) k jejich odstranění s upozorněním, že registrace nebude zahájena, pokud tyto vady neodstraní. Platí, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude. To tedy znamená, že se proti postupu ministerstva nelze odvolat.

**Návrh nového zákona o spolcích** tento problém řešil **zavedením institutu soudního přezkumu postupu ministerstva vnitřně** v souvislosti s posouzením bezchybnosti návrhu. Přípravný výbor by se tak mohl domáhat u krajského soudu stanoviska, že návrh nemá vady. Tato úprava, ve spojení s požadavky kladenými na stanovy, vytváří prostor pro případné posouzení návrhu nezávislým orgánem.

Podnikatelskou a jinou výdělečnou činnost spolků vykonávanou vlastním jménem návrh zákona vhodně označil jako činnost doplňkovou (vedlejší), s podmínkou, že dosažený zisk smí být použit pouze k naplnění cílů spolku, což by spolek přiblížilo obecně prospěšné společnosti.

Zákon by měl také stanovit pravidlo, že podnikatelská činnost musí být vykonávána v mezích zakotvených ve stanovách a mít nějakou souvislost s hlavní (zájmovou) činností spolku. Tím by se zabránilo zpronevěření se jeho původní veřejně či obecně prospěšné činnosti.

**Návrh nového zákona o spolcích** hodlal zavést **povinnost vypracovat výroční zprávu**. Při projednávání vládního návrhu někteří poslanci argumentovali přílišnou kontrolou ze strany státu a oklešťováním svobody sdružování. Vadilo jim především zpřísnění administrativního režimu – např. zavedení veřejně přístupného rejstříku spolků nebo povinnost vypracovat výroční zprávu pro spolky, které jsou příjemci dotací ze státního rozpočtu nebo podnikají.

Je bez diskuse, že takto navrhovaná přísnější úprava by působila preventivně především v tom, že by nebylo nadále zneužíváno spolkové právní formy a došlo by k celkovému projasnění a tím i zvýšení především právní jistoty v ČR.

Jedním z nejzávažnějších problémů, které je nutno s okamžitou platností řešit, je právní úprava obsažená v **zákoně č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací**

**s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice, která je v rozporu s ústavními principy**, nicméně stále platná. Zakotvuje podmínky, za nichž může být v České republice zřízena, vyvíjet činnost nebo mít sídlo organizace s mezinárodním prvkem. Nežádoucí je především skutečnost, že tato úprava není zcela v souladu s ústavními principy neboť stanovuje, v rozporu s Listinou základních práv a svobod **odlišný režim pro cizince** (na rozdíl od zákona o obecně prospěšných společnostech a nadacích a nadačních fondech, které už toto diskriminační opatření neobsahují). Dle stávajícího zákona č. 116/1985 Sb. mohou být organizace s mezinárodním prvkem na území České republiky zřízeny, vyvíjet činnost a mít sídlo jen na základě povolení vydaného dle citovaného zákona.

**Navrhovaný zákon o spolcích** měl přinést zásadní změny v koncepci úpravy právního postavení **spolků „s mezinárodním prvkem“**, která do něj měla být napříště zapracována. **V souladu s ústavním principem svobody sdružování by neměl být činěn rozdíl mezi občany a cizinci.** V hlavě VI. návrhu zamítnutého zákona o spolcích byl proto definován nově zavedený institut s názvem „zahraniční spolek“, který by byl založený dle právního řádu cizího státu se sídlem mimo území ČR, který by mohl vyvíjet činnost na našem území prostřednictvím své pobočky nebo kanceláře (organizační složky) za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako spolky vzniklé dle českého práva.

## **3.2 OBECNĚ PROSPĚŠNÁ SPOLEČNOST**

### **3.2.1 Stávající právní úprava obecně prospěšné činnosti**

Obecně prospěšné společnosti jsou nejnovějším typem nestátní neziskové organizace, která měla nabídnout alternativu pro příspěvkové a bývalé rozpočtové organizace v souvislosti s jejich uvažovanou transformací. Jejich postavení upravuje zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšné společnosti a o změně a doplnění některých zákonů, který nabyl účinnosti k 1. 1. 1996. Obecně prospěšná společnost (dále také OPS) je zde definována jako právnická osoba, která poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek – to znamená, že se jedná o veřejně prospěšnou organizaci. Společnost může vytvářet zisk, ale na rozdíl od obchodních společností nesmí být tento zisk použit ve prospěch zakladatelů, členů jejích orgánů nebo zaměstnanců, ale musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb, pro které byla společnost založena.

Zakladateli obecně prospěšné společnosti mohou být fyzické i právnické osoby, ale také Česká republika. Společnost se zakládá zakládací smlouvou, v případě jediného zakladatele zakladatelskou listinou ve formě notářského zápisu. Společnost vzniká dnem zápisu do rejstříku obecně prospěšných společností u příslušného krajského soudu. Návrh na zápis do rejstříku musí být podán do 90 dnů od založení. Zakládací listina musí kromě obligatorních údajů, jako je název, sídlo, identifikace zakladatelů apod. obsahovat také identifikační data členů správní rady, dozorčí rady, způsob jednání těchto orgánů a také majetkové vklady zakladatelů (pokud nějaké jsou).

Statutární orgány OPS tvoří **správní rada**, která musí se zákona vydat statut OPS, upravující podrobně vnitřní organizaci společnosti, a **dozorčí rada** jako její kontrolní orgán. Obecně prospěšné společnosti, které užívají majetek státu, kraje nebo obce, které provozují doplňkovou činnost (a účtují proto dle zákona o účetnictví v podvojném účetnictví) nebo jejichž příjmy v uplynulém roce přesáhly 3.000.000 Kč, zřizují povinně dozorčí radu. Dozorčí rada má úlohu kontrolního orgánu – to znamená, že přezkoumává roční účetní závěrku a výroční zprávu a dohlíží na to, zda společnost vykonává činnost v souladu se zákony a zakládací listinou. První dozorčí radu jmenuje zakladatel, zákon však nestanoví, jakým způsobem jsou jmenováni členové následujících dozorčích rad. To je třeba upravit již

v zakládací listině nebo ve statutu. Výkonným orgánem OPS je **ředitel**, který nemůže být členem správní ani dozorčí rady.

Velkou pozornost věnuje zákon hospodaření obecně prospěšné společnosti. Zákon výslovně stanoví možnost tzv. **doplňkové činnosti společnosti**, kterou může vykonávat souběžně s poskytováním obecně prospěšných služeb. Doplnková činnost však nesmí ohrožovat kvalitu, rozsah a dostupnost obecně prospěšných služeb a musí umožňovat účinnější využití majetku. Náklady a výnosy spojené s doplňkovými činnostmi musí být v účetnictví důsledně odděleny od nákladů a výnosů z obecně prospěšné činnosti a od nákladů a výnosů spojených se správou společnosti. Obecně prospěšná společnost se, na rozdíl od nadací, nesmí účastnit na podnikání jiných osob. Hospodářský výsledek po zdanění se převádí v celé výši do rezervního fondu. Ten se používá ke krytí ztráty vykázané v následujících účetních obdobích.

Vlastním zdrojem financování obecně prospěšných společností je jejich jmění, které je tvořeno vklady zakladatelů, přijatými dary a dědictvím, fondy obecně prospěšné společnosti, dotacemi ze státního rozpočtu, z rozpočtu obce, případně z rozpočtů jiných územních orgánů nebo ze státních fondů.

Obecně prospěšné společnosti mají ze zákona povinnost ověřit roční účetní závěrku auditorem, pokud obdržely dotace nebo jiný příjem ze státního rozpočtu, z rozpočtu obce či jiných územních orgánů nebo ze státního fondu, jejichž celkový objem přesáhne v daném roce 1.000.000 Kč, pokud nezřídily dozorčí radu nebo jejich čistý obrat překročil 10.000.000 Kč.

Společnost je dále povinna vypracovat a zveřejnit **výroční zprávu** o činnosti a hospodaření. Výroční zpráva musí být veřejně přístupná. Obecně prospěšná společnost zaniká dnem výmazu z rejstříku.

Ke dni 15. 10. 2001 existovalo podle údajů ČSÚ v ČR 707 obecně prospěšných společností. Důvodem jejich relativně nízkého počtu je s vysokou pravděpodobností fakt, že veškeré aktivity, které ze zákona může vykonávat obecně prospěšná společnost, je možné zajišťovat i prostřednictvím občanských sdružení. Ta však mají volnější právní úpravu a lepší přístup k dotacím z veřejných rozpočtů.

### **3.2.2 Novinky v právní úpravě obecně prospěšných společností**

Dne 1. 8. 2002 nabyla účinnosti novela zákona č. 248/1995 o OPS. Rozsah novely je bohužel poměrně malý, jedná se spíše o technickou novelu. Uvedeny jsou zde proto jen ty významnější změny.<sup>18</sup>

Jednou z nich je konstatování, že při zakládání obecně prospěšné společnosti jednoznačně není povinný vklad zakladatelů. Dosud bylo sporné, zda při zakládání OPS existuje povinnost něco do ní vložit, či nikoliv.

Dále novela řeší otázku, které obecně prospěšné společnosti jsou povinny prokázat splnění zvláštních podmínek, jež se vyžadují při poskytování určitých služeb. Příslušné doklady je nutné doložit u OPS působících jako školy, předškolní a školská zařízení, nebo u těch, které poskytují zdravotní péči.

Podstatnou změnu doznal i § 9 upravující likvidaci OPS. Původní úprava určovala, že nepeněžitý majetek, který je součástí likvidačního zůstatku, může být převeden bezúplatně na obec, zaváže-li se tato smluvně jej v plném rozsahu využít k poskytování obecně prospěšných služeb, pro které byla likvidovaná OPS zřízena. Novela nahrazuje slova „nepeněžitý majetek“

---

<sup>18</sup> Zpracováno podle: Deverová, L.: Co přináší novela zákona o obecně prospěšných společnostech. In: Bariéry 6/2002, str. 29, Sdružení přátel konta Bariéry, Brno.

slovy „likvidační zůstatek“, jehož součástí mohou být i finanční prostředky. Likvidační zůstatek v dikci nové úpravy lze bezplatně převést na obec pouze za podmínky, že ta se zaváže ho použít k poskytování obecně prospěšných služeb. Vzhledem k tomu, že vypadlo omezení „k jejichž poskytování byla OPS zřízena“, lze likvidační zůstatek použít k jakýmkoliv obecně prospěšným službám. Tento pojem však zákon nijak blíže nedefinuje. Obec tak dostává volnější ruku k použití likvidačního zůstatku. Z dikce zákona po novele vyplývá, že v případě úplatného nabytí likvidačního zůstatku není obec omezena závazkem použít likvidační zůstatek k zajištění obecně prospěšných služeb.

Pozitivně je nutné hodnotit to, že novela ruší omezení pro účast cizinců ve správních a dozorčích radách OPS. Nyní už je tedy možné, aby všichni členové správní rady byli cizinci. Avšak osoba, která je jménem správní rady oprávněná jednat za OPS, musí mít v ČR dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Novela také ruší diskriminační ustanovení zákona zakazující zakládat v zahraničí pobočky OPS. Zákon nově deklaruje, že se pobočky mimo území ČR smějí zřizovat za předpokladu, že právní řád státu, v němž bude OPS působit, upravuje hospodaření OPS podobně jako zákon č. 248/1995 Sb. Problém však může vzniknout při aplikaci tohoto ustanovení, neboť OPS je specifický český typ právnické osoby.

Podstatnou změnou je možnost vyloučit (v původní verzi zákona povinnou) každoroční obměnu jedné třetiny správní rady. Pokud se zakladatel rozhodne rotaci členů správní rady neprovádět, uvede toto omezení v zakládací listině. Všichni členové správní rady pak ve svých funkcích zůstávají po totožné funkční období stanovené v zakládací listině. Jejich obměna je pak prováděna u všech najednou.

Doplňuje se rovněž způsob, jakým se odvolávají členové správní rady. Dosud platilo, že zakladatel může člena správní rady odvolat jen z důvodu zániku podmínek pro výkon funkce stanovených v zákoně. Jsou jimi svéprávnost, neexistence pracovněprávního či obdobného vztahu a bezúhonnost. Novela umožňuje, aby člen správní rady byl odvolán i tehdy, když závažným způsobem či opakovaně porušil zákon o OPS, zakládací listinu či statut OPS. Tak budou mít OPS konečně větší možnost zbavovat se pasivních členů či členů, kteří nebudou plnit povinnosti stanovené ve statutu či v zakládací listině.

Důležité je nové znění § 12 odstavce 6, který upravuje jmenování členů správní rady na uvolněná místa. Podle stávající úpravy byli na nejbližším zasedání kooptováni noví členové, aniž zákon definoval, co se kooptací rozumí. Nová právní úprava toto upřesňuje a rovněž stanoví lhůtu. Do 60 dnů po uvolnění místa musí být jmenováni noví členové, případně funkce obsazeny způsobem stanoveným v zakládací listině. Pokud nebudou ve lhůtě 60 dnů noví členové jmenováni, zákon určuje, že nové členy jmenuje na návrh statutárního nebo dozorčího orgánu v přenesené působnosti obecní úřad obce příslušné podle sídla OPS. Toto ustanovení bylo více než potřebné, neboť by napříště mělo zamezit vzniku patových situací, kdy odstoupili všichni členové správní rady, a logicky nebylo jasné, jakým způsobem se do funkcí dostanou noví členové.

**Některé opakované a logické návrhy neziskových organizací na zlepšení legislativy OPS se však do novely nepromítly.** Týká se to např. § 17 o hospodaření OPS. Předmětem kritiky zde často bývá povinnost převádět veškerý hospodářský výsledek po zdanění do rezervního fondu. Bylo navrhováno, aby se rezervní fond OPS konstruoval podobně jako u obchodních společností, které do něj převádějí jen část ze zisku a ostatní zisk použijí na svou činnost nebo ho např. převedou do fondu oprav, pokud vlastní nemovitost.

Novela nezohlednila ani požadavek na demonstrativní výčet typů obecně prospěšných služeb, které by měly být poskytovány obecně prospěšnými společnostmi. V současnosti toto přiřazení charakteru poskytované služby závisí totiž jen na libovůli toho kterého soudu.



Zásadním, avšak nezohledněným požadavkem bylo umožnit kontrolovatelné poskytování dotací z více veřejných rozpočtů. Stávající úprava totiž zakazuje žádat na jeden projekt dotaci od více než jedné instituce veřejné správy. Tato skutečnost se pochopitelně obchází tak, že OPS rozepíše jeden projekt na více projektů a každý podá na jinou instituci.

Nedostatkem novely je i to, že se do zákona nedostalo ustanovení, které by jednoznačně deklarovalo, že zdrojem obecně prospěšných společností jsou mj. platby za poskytované služby. Tím by se jednoznačně zamezilo dohadům a diskusím o tom, zda OPS mohou poskytovat služby za úhradu, či nikoliv. Stávající požadavek poskytování obecně prospěšných služeb všem za stejných podmínek je také nelogický, neboť odpovídá více tržnímu pojetí poskytování služeb a neumožňuje sociální diferenciaci podle potřeb specifických okruhů osob. V této záležitosti by mohla být posílena odpovědnost správní rady za případné konflikty a dána možnost stanovit statutem sníženou cenu za poskytované služby okruhu osob na základě jejich sociálního postavení nebo explicitně pro studenty, vojáky a důchodce, resp. též pro nezaměstnané a nedospělé osoby nebo osoby s postižením.

### 3.3 NADACE A NADAČNÍ FONDY

#### 3.3.1 Stávající právní úprava nadací a nadačních fondů

Postavení nadací a nadačních fondů upravuje zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, který nabyl účinnosti 1. 1. 1998. Tento zákon představuje zásadní změnu v neziskovém sektoru, protože zcela změnil podstatu nadací po roce 1989.

Nový zákon definuje nadace a nadační fondy striktně jako účelová sdružení majetku zřízená a vzniklá podle uvedeného zákona pro dosahování obecně prospěšných cílů. Na rozdíl od zákona o obecně prospěšných společnostech podává zákon o nadacích i výčet obecně prospěšných cílů, tzn. že stát prostřednictvím zákona přesně vymezuje, pro jaké obecně prospěšné aktivity mohou být nadace a nadační fondy zakládány. Tato skutečnost je zajímavým paradoxem v legislativní úpravě neziskových organizací.

Nadace i nadační fond se **zřizují** dnem zápisu do nadačního rejstříku příslušného soudu. Zápis do rejstříku je dnem vzniku nadace nebo nadačního fondu.

**Majetek** nadace tvoří nadační jmění a ostatní majetek nadace, kdežto nadační fond používá k dosahování poslání, pro které byl zřízen, všechny svůj majetek. Nadační jmění po celou dobu existence nadace nesmí být nižší než 500 000 Kč. K dosahování účelu, pro který byla nadace určena, může využívat z nadačního jmění pouze výnosy. U ostatního majetku nadace a majetku nadačního fondu nemusí být splněn předpoklad trvalého výnosu a zákon nestanovuje jeho minimální výši. Tento majetek lze k dosažení obecně prospěšných cílů využívat neomezeně. Z toho vyplývá, že takto uzákoněné nadační fondy tedy svým způsobem zmírňují přísnost úpravy nadace tím, že nemají stanovenou minimální výši majetku ani podmínku pro trvalý výnos z majetku. Jsou proto vhodné zejména pro plnění krátkodobých obecně prospěšných cílů.

Základní dokumenty nadace či nadačního fondu tvoří statut spolu s nadační listinou. Statut upravuje podmínky pro poskytování nadačních příspěvků, způsob, jakým se nadační příspěvky poskytují, a postup pro jednání orgánů.

Orgány nadace a nadačního fondu tvoří **správní rada a dozorčí rada**, případně **revizor**. V případě, že je nadační jmění nebo majetek nadačního fondu vyšší než 5.000.000 Kč, vzniká povinnost zřídit dozorčí radu. Pokud není dozorčí rada zřízena, vykonává její funkci jmenovaný revizor.

Zákon také podstatným způsobem upravuje podmínky hospodaření nadace a nadačního fondu. Oba subjekty mají ze zákona povinnost stanovit si v nadační listině nebo ve statutu limit pro výši nákladů, které souvisí se správou nadace či nadačního fondu. Limit, který tyto náklady nesmí převýšit, lze stanovit jako určité procento:

- ročních celkových výnosů nadačního jmění nebo majetku nadačního fondu,
- hodnoty ročně poskytnutých nadačních příspěvků, nebo
- nadačního jmění nebo majetku nadačního fondu podle jeho stavu k 31. 12. daného roku.

Takto stanovené pravidlo pro správní náklady nelze měnit nejméně po dobu pěti let. Těmito náklady jsou podle zákona zejména náklady na udržení a zhodnocení majetku, náklady na propagaci účelu nadace nebo nadačního fondu a náklady související s provozem včetně odměn za výkon funkce člena správní rady, dozorčí rady, popř. revizora.

Nadace ani nadační fond nesmějí vlastním jménem podnikat, mohou však pronajímat nemovitosti, pořádat loterie, tomboly, veřejné sbírky, kulturní, společenské, sportovní a vzdělávací akce. Nadace se dále může podílet na podnikání akciových společností, celkový rozsah majetkové účasti nadace na podnikání akciových společností však nesmí přesáhnout 20 % z majetku nadace po odečtení hodnoty nadačního jmění.

Zákon umožňuje rovněž určitou **veřejnou kontrolu** nad hospodařením nadace a nadačního fondu, a to prostřednictvím auditu roční účetní závěrky a povinnosti vypracovat **výroční zprávu**. Roční účetní závěrka nadace musí být ověřena auditorem vždy, u nadačního fondu vzniká tato povinnost, pokud úhrn celkových nákladů nebo výnosů za kalendářní rok převýší 3.000.000 Kč nebo pokud je majetek nadačního fondu vyšší než tato suma. Výroční zprávu jsou oba subjekty povinny vyhotovit nejpozději do šesti měsíců po skončení účetního období. Výroční zpráva musí obsahovat zejména přehled o majetku a závazcích organizace, přehled o obdržení nadačních darech (pokud jednotlivé dary přesáhnou hodnotu 10.000 Kč i přehled osob, které je poskytly), přehled o použití majetku nadace či nadačního fondu, přehled o osobách, jimž byly poskytnuty nadační příspěvky, zhodnocení, zda bylo dodrženo pravidlo stanovené pro omezení správních nákladů, zhodnocení základních údajů obsažených v roční účetní závěrce, která tvoří přílohu výroční zprávy, a výrok auditora doplněný o závažnější informace ze zprávy auditora. Výroční zprávu je třeba do 30 dnů od jejího schválení správní radou uložit u rejstříkového soudu. Každý má právo do výročních zpráv nahlížet a činit si z nich opisy a výpisy.

Nadace a nadační fond zanikají ke dni výmazu z nadačního rejstříku.

### 3.3.2 Nové změny právní úpravy nadačního zákona

Můžeme říci, že nadační zákon představuje nejdokonalejší právní úpravu, s níž se můžeme v oblasti nestátního neziskového sektoru v ČR setkat. Je vysoce pravděpodobné, že faktem, který se podepsal na této „dokonalosti“, je doba vzniku zákona. Jeho dnešní podoba se vyvíjela dlouho, takže v něm stačily být zohledněny nedostatky, které provázely nadační sektor téměř osm let po jeho znovuzkřížení po roce 1989. Navíc byl nedávno schválen návrh novely zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, který odstranil drobné i zásadní nedostatky stávajícího zákona. Tato novela<sup>19</sup> nabyla účinnosti 1. 7. 2002, a i když je orientována především na nadace, část změn se dotýká i nadačních fondů. Novela mění řadu

---

<sup>19</sup> Sbírka zákonů, částka 82, číslo 210/2002 Sb.

paragrafů, v zásadě jsou však změny soustředěny do několika tématických okruhů, které si dále uvedeme.<sup>20</sup>

Novela zákona výslovně umožňuje **navyšovat nadační jmění**. Nově jsou definovány dva způsoby navyšování: nadačním darem a rozhodnutím správní rady. Výčet majetkových hodnot, které může do nadačního jmění vložit svým rozhodnutím správní rada, je užší než výčet majetku, který může být vložen jako nadační dar.

**Skladbu nadačního jmění** lze nově měnit, resp. **zhodnocovat**, pokud dispozice neomezil zakladatel nebo dárce vyjádřením své vůle v nadační listině či při darování. Podstatně se rozšiřuje možnost investování. Za volné finanční prostředky lze nakupovat finanční instrumenty vyjmenované v § 23 zákona o nadacích a nadačních fondech, nebo nemovitosti.

V souvislosti s **kontrolou hodnoty nadačního jmění** byl stanoven nový požadavek, aby součástí výroku auditora bylo stanovení aktuální, tj. tržní hodnoty nadačního jmění. To umožní veřejnosti kontrolovat výsledky investic a zhodnocování nadačního jmění správní radou.

Byla také **posílena odpovědnost správní rady nadace**, která má nově povinnost disponovat s nadačním jměním s péčí řádného hospodáře (v opačném případě může být volána k zodpovědnosti) a povinnost vyvodit zákonem stanovené důsledky z trvalého poklesu tržní hodnoty nadačního jmění pod hodnotu zapsanou v nadačním rejstříku.

Nová právní úprava zvyšuje ochranu před **konfliktem zájmů** členů správní rady. Podle dosavadní právní úpravy nemohla být členem správní rady nadace nebo nadačního fondu fyzická osoba, která je v pracovním poměru či obdobním vztahu (zaměstnancem) k nadaci nebo nadačnímu fondu. Nově se zákaz členství ve správní radě týká nejen zaměstnanců nadace nebo nadačního fondu, ale i osob blízkých těmto zaměstnancům.

Je vyloučena také možnost, aby nadace nebo nadační fond užily svůj majetek **k úplatnému nabytí majetkové účasti na jiných osobách**. Jsou povoleny pouze dvě výjimky, a to, že nadace může úplatně nabývat majetkové účasti na akciových společnostech v rozsahu stanoveném zákonem a že nadace může zakládat obecně prospěšnou společnost. Zákon dále chrání nadaci a nadační fond před rizikem, které může být skryto v nadačním daru. Vylučuje přijmout jako dar majetkovou účast na (v zákoně vyjmenovaných) právnických osobách, v nichž by nadace nebo nadační fond mohly ručit za závazky těchto právnických osob. Jako dar může ale nadace nebo nadační fond přijmout bez omezení majetkovou účast na akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným.

Nová právní úprava považuje za důvod k návrhu na zrušení nadace trvalý pokles tržní hodnoty nadačního jmění pod 500 000 Kč, stejně jako neposkytování nadačních příspěvků, resp. grantů. Tímto opatřením se **zvýraznilo postavení nadace jako sdružení majetku a jako grantující instituce**.

Novela přispěla také ke **koncentraci majetku v nadační sféře**, a to usnadněním podmínek slučování nadací a posílením převodů majetku likvidované nadace nebo nadačního fondu opět na nadaci nebo nadační fond.

Pokud nadace nebo nadační fond obdrží účelově vázané prostředky z EU, pak je v případě jejich likvidace rozhodnutí o likvidačním zůstatku vázáno na souhlas orgánů státní správy ČR. Tak je **zabezpečena ochrana prostředků plynoucích z Evropské unie**.

---

<sup>20</sup> Zpracováno podle: Müller, J.: Změna legislativního a fiskálního prostředí pro nadační sféru. In: Newsletter. Informace pro nadace a o nadacích, 2/2002, Fórum dárců, Praha.

Existenci nadacím také usnadní, kromě výše zmiňované novely, **novela zákona o daních z příjmů**, která osvobozuje od daně z příjmů kromě úroků a dividend také případné kurzové zisky a výnosy z prodeje **cenných papírů** (tj. rozdíl mezi nákupní a prodejní cenou), **které tvoří součást nadačního jmění**. Lze předpokládat, že právě výnosy z prodeje se v budoucnu mohou stát nejvýznamnější složkou příjmů z nadačního jmění.

### **3.4 REGISTROVANÉ CÍRKVE A NÁBOŽENSKÉ SPOLEČNOSTI**

Círky a náboženské společnosti jako dobrovolná sdružení osob jsou právníckými osobami, a vznikají na základě registrace u příslušného orgánu státní správy. **Upraveny jsou zejména v zákoně č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností**, který kromě práva na svobodné rozhodnutí ohledně náboženství upravuje také pravidla dobrovolného sdružování osob stejné náboženské víry v organizaci s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy a obřady.

Círky a náboženské společnosti jsou právníckými osobami a podléhají podle zákona č. 3/2002 Sb. registraci na Ministerstvu kultury ČR (dále jen ministerstvo). Jak vyplývá z následující tabulky, je těchto církví a náboženských společností registrováno k 1.1.2002 celkem 21. Na další tabulce je uveden výsledek vztahu obyvatel k vyznání ze sčítání lidu, domů a bytů z roku 2001.

Tabulka 3. Seznam registrovaných církví a náboženských společností v ČR k 1.1.2002

1. Apoštolská církev v České republice
2. Bratrská jednota baptistů
3. Církev adventistů sedmého dne
4. Církev bratrská
5. Církev československá husitská
6. Církev Ježíše Krista Svatých posledních dnů
7. Církev řeckokatolická
8. Církev římskokatolická
9. Českobratrská církev evangelická
10. Evangelická církev augsburského vyznání v České republice
11. Evangelická církev metodistická
12. Federace židovských obcí v České republice
13. Jednota bratrská
14. Křesťanské sbory
15. Luterská evangelická církev a.v. v České republice
16. Náboženská společnost českých unitářů
17. Náboženská společnost Svědkové Jehovovi
18. Novoapoštolská církev v České republice
19. Pravoslavná církev v českých zemích
20. Slezská církev evangelického augsburského vyznání
21. Starokatolická církev v České republice

Tabulka 4. Náboženské vyznání obyvatel v ČR dle SLDB v roce 2001

Datum sčítání	Počet osob bez vyznání		Počet věřících celkem		v tom				Nezjištěno	
					abs.	%	abs.	%		
	abs.	%	abs.	%						
3.3.1991	4,112,864	39.9	4,523,734	43.9	4,021,385	203,996	178,036	120,317	1,665,617	16.2
1.3.2001	5,999,047	58.3	3,257,895	31.7	2,709,953	137,070	96,352	314,520	1,035,991	10.1

Pramen: ČSÚ

Ministerstvo má současně povinnost vést veřejnosti přístupný Rejstřík církví a náboženských společností, Rejstřík svazů církví a Rejstřík církevních právnických osob. Návrh **na registraci** podává nejméně tříčlenný přípravný orgán církve nebo náboženské společnosti; osoby tvořící přípravný výbor musí být starší 18ti let. Zákonem jsou stanoveny náležitosti registrace vymezující důležité informace o zakládané církvi a náboženské společnosti vč. jejího základního dokumentu, ale hlavně povinnost doložit žádost podpisy 300 zletilých občanů ČR nebo cizinců s trvalým pobytem v ČR, kteří se k církvi či náboženské společnosti hlásí.

Výkon činnosti, které uvádí tento zákon, je rozpracován ve stanovách, nesmí být v rozporu s ústavou, nesmí ohrožovat bezpečnost občanů a veřejný pořádek, zdraví a mravnost nebo práva a svobody druhých, nezávislost a územní celistvost státu. Církev nebo náboženská společnost zanikne zrušením registrace v seznamu církví a náboženských společností na Ministerstvu kultury ČR.

Církev a náboženská společnost mohou být podle zákona č. 218/1949 Sb., **o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem**, ve znění pozdějších předpisů, příjemci dotací ze státního rozpočtu, dále mohou získat dotace i z rozpočtu obcí či krajů, a pokud dotace získají nebo pokud podnikají, musí vést podvojný účetnictví. Nutno poznamenat, že nárok na příspěvek ze státního rozpočtu mají pouze církve a náboženské společnosti registrované podle zákona č. 3/2002 Sb. a jen, pokud s dotací souhlasí. V ČR nejsou ojedinělé případy, kdy se registrovaná církev tohoto příspěvku zříká (např. baptisté, adventisté). Kromě toho mohou čerpat další příjmy ze sbírek, darů od fyzických i právnických osob, darů ze zahraničí, nájemného z budov, půdy, úroků z vkladů, z půjček, náhrad škod.

Registrované církve a náboženské společnosti mohou použít své příjmy na krytí výdajů spojených s výplatou mezd, úhradou sociálního a zdravotního pojištění, s odvody daní, bohoslužebnými výdaji, režijními náklady na provoz zařízení církve a náboženské společnosti, s výdaji na opravy památek i ostatní opravy, na půjčky, poskytnuté dary a charitativní činnost.

Jako právnické osoby mohou církve a náboženské společnosti zakládat svazy a být **zřizovateli právnických osob** jednak podle navrhované právní úpravy (označeny jsou jako církevní právnické osoby), jednak podle zvláštních právních předpisů, protože jako právnická osoba vzniklá registrací mají práva jako jiné právnické osoby zřizované podle občanského zákoníku (s výjimkou zakládání právnických osob podílejících se na státní moci a politických stran). Toto právo být zakladatelem právnické osoby podle jiného než tohoto zákona vyplývá přímo z postavení právnické osoby a může být tímto zákonem omezeno, nikoliv však vůbec vyloučeno.

**Na základě tohoto práva zakládají církve a náboženské společnosti podle současné právní úpravy nejen církevní právnické osoby, ale též školy, nemocnice, sociální a charitativní zařízení, nadace apod. Takto vzniklé právnické osoby jsou právnickými osobami soukromoprávními a spadají svým charakterem pod typ právnických osob**

**podle § 18 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku. Dne 27.11.2002 konstatoval Ústavní soud ČR, že platný zákon, který vstoupil v platnost v lednu 2002 a který byl přijat Poslaneckou sněmovnou až na podruhé přes odmítavý postoj senátu a prezidenta, přehlíží celou jednu složku církve týkající se realizace lásky k bližnímu, tj. charity. Proto ústavní soud některá ustanovení zákona zrušil.**

Organizační struktura registrovaných církví a náboženských společností v rámci ČR i uvnitř organizačních částí je u každé církve i náboženské společnosti odlišná a většinou vychází z historických kořenů dané organizace. Například Církev římskokatolická působí na území ČR v rámci dvou provincií, v jejichž čele stojí arcibiskup, a osmi diecézí, v čele kterých stojí diecézní biskup.

### **3.5 ZÁKON O DOBROVOLNICKÉ SLUŽBĚ**

Zhruba půl roku od schválení vládního návrhu, což bylo v dubnu 2002, schválil Senát Parlamentu ČR zákon o dobrovolnické službě. Zákon vyšel ve sbírce zákonů ČR pod číslem **198/2002 Sb.** a jeho účinnost je stanovena od 1. 1. 2003. Je to tedy ta nejaktuálnější právní úprava, která se týká činnosti nestátních neziskových organizací, protože jak už víme z kapitoly 1.1, dobrovolná práce patří k charakteristickým rysům nestátních neziskových organizací.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o dobrovolnické službě doslova uvádí: „...zákon reaguje na skutečnost, že ve společnosti existují na jedné straně skupiny lidí, kteří v zájmu vytvoření rovných příležitostí potřebují pomoc jiných, a na druhé straně existují lidé, kteří podle svých možností a schopností, vedeni pocitem solidarity, jsou ochotni jim nezištně tuto pomoc poskytnout. Toto vědomí solidarity a humanitární pohled na svět je základním prvkem dobrovolnictví. Úkolem dobrovolnictví není nahrazovat funkce orgánů veřejné správy, ale může je vhodně doplňovat a může působit i v oblastech, kde stát ani územní samosprávné celky činit objektivně nemohou.“

**Zákon, počínaje vládním návrhem, vychází z několika zásad.**<sup>21</sup> Za prvé jde o **první právní úpravu nové oblasti**, která nemá v právním řádu ČR žádnou historickou oporu. Cílem zákona bylo tedy co nejpřesněji vymezit základní náležitosti podpory dobrovolnické služby. Zákon však nezachází do detailů, které by rozvoj této nové oblasti znemožnily nebo ji ovlivnily nevhodným směrem.

Za druhé **dobrovolnická služba je a zejména bude širokou a variabilní oblastí lidských činností**, která je velmi citlivá na jakékoliv formalizování a kterou by proto nebylo účelné ve všech typech podřítit tomuto zákonu, a tím ji zatížit nadbytečnými povinnostmi. Proto navrhovaný zákon neupravuje podmínky dobrovolnické práce obecně, ale upravuje pouze podmínky, jejichž splnění vyžaduje stát, aby mohl některým činnostem poskytnout svoji oporu (§ 1 odst.1).

Za třetí **stát zásadně podporuje rozvoj a ochranu dobrovolníků**, tj. fyzických osob, které vykonávají určitou činnost zdarma (tj. nikoliv za mzdu). To znamená, že povinnosti, jež zákon přináší, se maximálně vztahují k těm subjektům, které s dobrovolníky spolupracují (tzn. vysílající a přijímající organizace), méně pak k dobrovolníkům samotným, což už je ze strany neziskových organizací kritizováno.

Za čtvrté **zákon přináší systém organizace státem podporované dobrovolnické služby**, který stojí na třech pilířích, a to na vysílající organizaci (ta dobrovolníka chrání vůči

---

<sup>21</sup> Zpracováno podle: Frištenská, H.: Zákon o dobrovolnické službě. In: Grantis, 7-8/2002, ICN, Praha.

organizaci přijímací a uplatňuje jeho nárok vůči státu), na dobrovolníkovi (je jím osoba určitých vlastností), a na přijímací organizaci (využívá dobrovolnickou službu) – § 4 odst. 1, 2, 3.

A konečně za páté **zákon všem aktérům přináší povinnost vstoupit do vzájemných smluvních vztahů.**

Pro lepší pochopení a srozumitelnost si nyní přiblížíme některá ustanovení zákona **podrobněji. Zákon taxativně vymezuje oblasti, ve kterých je možné vykonávat dobrovolnickou službu.** Jde vlastně o nový způsob vymezení toho, co je státem považováno za veřejně prospěšné (jiné zákony hovoří o veřejné prospěšnosti pouze deklarativně a blíže ji nevymezují - viz dále). § 2 odst. 1 uvádí, že dobrovolnická služba zahrnuje činnosti v oblasti pomoci nezaměstnaným, sociálně slabým, zdravotně postiženým, seniorům, příslušníkům menšin, imigrantům, v oblasti postpenitenciární péče,<sup>22</sup> drogově závislým osobám, obětem domácího násilí, mládeži a dětem ve volném čase, dále je pomocí při katastrofách, v oblasti ochrany životního prostředí a při uchování kulturního dědictví.

**Dobrovolnická služba může být také vykonávána při uskutečňování akcí a programů mezinárodních organizací de facto jako součást zahraniční politiky ČR.** To však neznamená, že by jinde dobrovolníci nemohli pracovat. Dobrovolnická služba je ale uvedeným zákonem oddělena od ostatních dobrovolnických prací právě tím, že je státem podporovanou činností pouze ve vyjmenovaných oblastech. Z působnosti zákona jsou kromě ostatní dobrovolnické práce také vyňaty činnosti, které mají sice povahu dobrovolnické služby, ale podléhají režimu jiných zákonů - dobrovolní hasiči, aktivisté Českého červeného kříže, dobrovolní pracovníci pečovatelské služby (vyhláška č. 182/1991 Sb.) apod.

**Jakými záležitostmi se tedy dobrovolnická služba od ostatní dobrovolné práce liší?** Především **vztahem mezi dobrovolníkem a vysílající organizací.** Vysílající organizací je podle tohoto zákona nestátní nezisková organizace (občanské sdružení, OPS, církve nebo církevní právnická osoba), která dobrovolníky vybírá, eviduje, **na výkon dobrovolnické služby připravuje a uzavírá s nimi smlouvu** o jejím výkonu. Náležitosti této smlouvy se liší podle délky dobrovolnické služby a také podle toho, zda je vykonávána v ČR nebo v zahraničí. Smlouva k dlouhodobé službě (a také je-li vykonávána v zahraničí) musí být písemná, má více povinných náležitostí a podle § 5 odst. 3 může obsahovat nejen ujednání o tom, že dobrovolník podá přihlášku k účasti na důchodovém připojištění, ale také závazek vysílající organizace platit za dobrovolníka příslušné pojistné plnění. Vysílající organizace také uzavírá s přijímající organizací smlouvu o výkonu konkrétní dobrovolnické služby, tj. s tím subjektem, který dobrovolníka potřebuje. V rámci této smlouvy odpovídá za to, že dobrovolnická služba bude mít vlastnosti, které zákon dobrovolníkovi zaručuje, že nebude ohrožen na zdraví a životě, že nebude vykořisťován apod. Pro výkon všech těchto odborných činností bude vysílající organizace akreditována Ministerstvem vnitra na návrh mezirezortní akreditační komise na dobu tří let, poté se akreditace musí obnovit. Dobrovolnická služba je dále dle zákona členěna na krátkodobou a dlouhodobou (ta, která trvá déle než tři měsíce). Dlouhodobá dobrovolnická služba požívá silnější ochrany tohoto zákona a také se těší výraznější státní podpoře.

**Podpora státu, věnovaná dobrovolnické službě, má několik zcela zásadních podob.** První z nich se týká **možnosti získání státní dotace.** § 11 odst. 1 stanoví, že ministerstvo vnitra

---

<sup>22</sup> Postpenitenciární péče představuje součást procesu resocializace osob odsouzených pro trestnou činnost; nastupuje v období po jejich propuštění z nápravného zařízení. Účelem této péče je napomoci propuštěným osobám zapojit se do normálního občanského života a zároveň nad nimi zajistit dozor, a tak předcházet opakování trestné činnosti.

může poskytnout vysílající organizaci dotaci ze státního rozpočtu na úhrady důchodového pojistného, pojistného z odpovědnosti za škodu, na část výdajů spojených s přípravou dobrovolníků, na část výdajů spojených s vedením jejich evidence, na část výdajů spojených se zajišťováním jejich dobrovolnické služby.

Další podpora státu v případě dlouhodobé dobrovolnické služby je zakotvena v závěrečných částech zákona. Přesněji jde o **novelizaci zákona o zaměstnanosti**, která výkon dlouhodobé dobrovolnické služby řadí mezi činnosti, jež jsou považovány za rovny zaměstnání pro účely účasti na hmotném zabezpečení v nezaměstnanosti. **Novela zákona o důchodovém pojištění** započítává dobu dlouhodobé dobrovolnické služby mezi relevantní doby pro účely důchodového pojištění. **Novela zákona o veřejném zdravotním pojištění** započítává osoby vykonávající dobrovolnickou službu mezi osoby, kterým stát hradí nemocenské pojištění. Další podpora státu je vyjádřena **osvobozením příjmů vzniklých v souvislosti s výkonem dobrovolnické služby od daně z příjmu, případně od daně darovací.**

Jak už bylo v úvodu této podkapitoly řečeno, zákon o dobrovolnické službě je novou právní úpravou, která nemá obdobu v právním řádu ČR v současnosti ani v minulosti. Proto bude nutné sledovat jeho působení, v dohledné době zhodnotit jeho výsledky a na jejich základě zákon případně zpřesnit či doplnit. Toto průběžné hodnocení bude v mnoha ohledech záviset na samotných nestátních neziskových organizacích, které se budou dobrovolnictvím zabývat nebo budou dobrovolnou službu využívat.

### 3.6 DALŠÍ DISKUTOVANÉ ZÁKONY PRO ČINNOST NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Aby popis stávajícího legislativního prostředí byl úplný, musíme se ještě zmínit o uvažovaných, resp. připravovaných zákonech. Patří mezi ně následující:

#### 3.6.1 Zákon o daňových asignacích

O zavedení tohoto způsobu financování pro oblast neziskového sektoru se začaly vést odborné diskuse na základě skutečnosti, že jednoprocentní daňová asignace ve prospěch neziskových organizací funguje od roku 1996 v Maďarsku a od ledna 2002 funguje i na Slovensku. Návrh 1194 na vydání zákona o určení části výnosů daně z příjmu fyzických osob pro dobročinné účely (tj. zákon o asignacích) byl už dokonce zpracován a předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ve III. volebním období v roce 2001, ale byl zamítnut. Co se vlastně rozumí pod daňovou asignací? O daňové asignaci toho v daňové teorii nenajdeme mnoho. Přesto z toho mála můžeme vyvodit, že **daňová asignace představuje možnost daňového poplatníka rozhodnout o určení části své daňové povinnosti (tj. určitého podílu daně) jinému příjemci než státu, přičemž okruh těchto jiných příjemců stát vymezuje.**

Podstatou asignace má být skutečnost, že plátcí daně - fyzické osoby - mají právo rozhodnout o použití sumy ve výši 1 % ze zaplacené daně na veřejně prospěšný účel. Daňový poplatník si přitom může vybrat fyzickou nebo právnickou osobu, v jejíž prospěch bude 1 % daně poskytnuto.

Toto 1 % z daně z příjmů fyzických osob představovalo v Maďarsku přibližně 4 mld. forintů (cca. 200 mil. Kč). V prvním roce platnosti využila možnosti zákona třetina všech plátců daně. Na Slovensku v roce 2001 využilo možnost registrace a ucházení se o jedno procento z daně fyzických osob 4035 organizací,<sup>23</sup> což zhruba odpovídá také třetině plátců daně na

---

<sup>23</sup> www.rozhodni.sk



Slovensku. Zpracování příslušných údajů právě probíhá, a proto nebyly ještě zveřejněny. Očekává se však přibližně 100 mil. slovenských korun (cca. 85 mil. Kč).

**Zastánci tohoto přístupu** podpory nestátního neziskového sektoru vyzdvihují občanské uvědomění příslušníků daného státu a pochopitelně skutečnost, že se tak přispěje významným způsobem k decentralizaci zdrojů, což zlepší situaci menších regionálních nestátních neziskových organizací. Apelují na možnost, nikoliv povinnost, tuto část daně poskytnout na veřejně prospěšné účely. Z tohoto pohledu představuje asignace v podstatě jakousi úlevu na dani. Tím, že občan-poplatník rozhodne o užití, byť sebemenší, části povinného odvodu, sníží tak svůj podíl na financování veřejných statků. Občanovi je tak dána možnost svobodně se rozhodnout, zda 1 % ze své daňové povinnosti odvede státu nebo vybrané nestátní neziskové organizaci, s níž např. sympatizuje. Např. Müller<sup>24</sup> odhaduje výnos 103 mil. Kč, pokud by 1% daňová asignace platila v ČR a využila by jí třetina plátců daně jako v Maďarsku či na Slovensku.

Jednoznačným **negativem zavedení daňových asignací** je skutečnost, že popírají základní princip daně jako neekvivalentní platby do státního rozpočtu, která nezakládá právo na určování jejího použití. Vážným problémem je také narušení horizontální spravedlnosti (stejný příjem – stejná daň). V případě dvou daňových poplatníků, kteří mají stejné zdanitelné příjmy, ale první z nich asignuje a druhý nikoliv, dochází k tomu, že první (asignující) poplatník přispívá na úhradu veřejných statků menší částí než druhý, v podstatě je užívá na úkor druhého poplatníka, který neasignuje a celá část jeho daní je určena k financování kolektivním rozhodováním určených statků. Přístup asignujícího poplatníka, který část svých daní odvedl individuálně vybrané organizaci k užívání veřejných statků, se nedá omezit (vyplývá to z podstaty veřejných statků).

Krom toho se nikdo z příznivců této daňové asignace nepokusil odhadnout náklady spojené s administrací, resp. výběrem těchto prostředků. Na základě formálních náležitostí nutných ke správě asignací na Slovensku<sup>25</sup> lze předpokládat, že by tyto administrativní náklady mohly přesáhnout celkovou výnosnost asignace, přestože zkušenosti z Itálie a Španělska s uplatňováním daňové asignace pro financování církví a náboženských společností tuto domněnku nepotvrzují. Jednoznačně však můžeme konstatovat, že zavedení daňových asignací by se svou administrativní náročností dotklo plátců, poplatníků daně z příjmu i správců daně.

Další hrozbu lze vidět v neefektivní alokaci finančních prostředků získaných z daňové asignace. Zapříčinit by ji mohla nedostatečná, resp. nedokonalá informovanost plátců daně, resp. daňové asignace, kteří by podlehlí mediálnímu tlaku finančně silných neziskových organizací. Malé neziskové organizace by si totiž velkou mediální kampaň, vedoucí k jejich zviditelnění, mohly těžko dovolit.

V neposlední řadě hovoří v neprospěch asignací i fakt, že jako další daňová „úleva“ pouze komplikuje a zamlžuje používaný daňový systém.

V budoucnosti se navíc dá v celé EU očekávat trend snižování daňového zatížení přímých daní oproti zvýšení nepřímých – spotřebních – daní. V této situaci, kdy asignace jsou vázány vždy na daň z příjmu fyzických osob, nebudou výnosy z tohoto nástroje tolik efektivní.

---

<sup>24</sup> Müller, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců, Praha 2000, s. 18.

<sup>25</sup> blíže viz [www.rozhodni.sk](http://www.rozhodni.sk)

### 3.6.2 Věcný záměr zákona o standardizaci veřejných služeb

Hodně se očekává od připravovaného zákona o standardech veřejných služeb, který v současnosti připravuje Ministerstvo vnitra ČR, a to na základě směrnice Evropské komise o službách v obecném zájmu. Co je v pozadí těchto očekávání? Ty nestátní neziskové organizace, které poskytují veřejné služby, často upozorňují na skutečnost, že jsou vystaveny nerovné konkurenci příspěvkovým organizacím či organizačním složkám státu, když musí každoročně na svou činnost žádat o příspěvek z veřejných rozpočtů. Připustíme-li existenci standardů (kvality a kvantity) veřejných služeb, mohla by se tato situace zlepšit. Pokud by totiž NNO prokázala plnění standardu, byla by jí udělena akreditace, která by je opravňovala automaticky nárokovat příspěvek z veřejného zdroje na delší časové období než jeden kalendářní rok.

K dnešnímu dni existuje pouze věcný záměr zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb.<sup>26</sup> A co přináší?

Hlavním účelem připravovaného zákona je formulace definice veřejných služeb a stanovení jejich kvantitativních a kvalitativních parametrů, které musí obce a kraje zabezpečit při jejich poskytování. V dosavadních právních předpisech upravujících problematiku standardizace veřejných služeb chybí jak definice veřejných služeb, tak i parametry jejich dostupnosti z hlediska územního členění a zodpovědnosti samosprávy za tyto služby. Navrhovaný zákon dále vymezuje obcím a krajům práva a povinnosti, aby tyto služby zabezpečily. Taky stanovuje kontrolu plnění veřejných služeb a způsob jejich financování v závislosti na respektování kritérií.

Vytvářejí se tím podmínky pro zabezpečení minimální úrovně vybraných služeb občanům i po decentralizaci kompetencí ze státu na územní samosprávy na jedné straně a pro garanty k poskytování služeb na straně druhé. S tím souvisí i možnost vytvoření konkurenčního prostředí při poskytování veřejných služeb jak mezi jejich garanty, tak i poskytovateli.

Jako standard veřejné služby se vymezují:

- a) garant veřejné služby,
- b) kvantitativní a kvalitativní parametry poskytování veřejné služby pro občana,
- c) finanční podmínky pro garanta.

Směrnice Evropské komise o službách v obecném zájmu určuje obecné principy, podle kterých by měli být poskytované služby v obecném zájmu. Na jejím základě by měly být vytvořeny sektorální směrnice, protože každý sektor má vlastní charakteristiky, specifické podle povahy služby.

Služby v obecném zájmu by měly zahrnovat všechny služby, cílem kterých je zajištění výkonu základních práv a uspokojení sociálních potřeb ve všech sektorech přispívajících ke kvalitě života a k trvale udržitelnému rozvoji. Konkrétně k nim patří: zdravotnictví, kultura, vzdělání, doprava, komunikace, informace, energetika, vodní hospodářství, ochrana kvality potravin, životní prostředí a bydlení. Tento výčet představuje jenom minimální základ a může se měnit v závislosti na změnách společenských potřeb.

Věcný záměr zákona stanovuje standardy následujících veřejných služeb:

- a) sociální služby,
- b) zdravotní záchranná služba,

---

<sup>26</sup> viz [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

- c) protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice,
- d) muzea a galerie,
- e) základní knihovny,
- f) dopravní obslužnost,
- g) informační kiosky,
- h) přístup na internet,
- i) podpora zájmové činnosti dětí a mládeže,
- j) podpora aktivit sdružení dětí a mládeže,
- k) využití školních pracovišť,
- l) podpora regionální funkce,
- m) nekomerční profesionální umění,
- n) neprofesionální umělecké aktivity.

Standardy jsou přínosem jak pro poskytovatele, tak pro uživatele veřejných služeb. Zavedení standardů umožní porovnávat efektivitu jednotlivých druhů služeb, i efektivitu různých zařízení, která poskytují stejný druh služby. To bude mít velký význam pro instituce, které veřejné služby financují. Očekávaným výsledkem je zvýšení efektivity využití prostředků vynaložených na veřejné služby.

### 3.6.3 Zákon upravující použití veřejných prostředků a definici veřejně prospěšné činnosti

Hodně se také mluví o potřebě zpracování zákona, který by upravoval použití veřejných prostředků (státních dotací, příspěvků z rozpočtu obcí, státních zakázek pro nestátní neziskové organizace) a definoval jednotně pojmy veřejně prospěšná činnost, veřejně prospěšná služba, veřejný prospěch apod. Tento zákon by měl zároveň určit, které právnické osoby a za jakých okolností nebo podmínek mohou požívat výhod statutu veřejně prospěšné právnické osoby. Úprava by mohla zahrnovat **definici několika kategorií veřejné prospěšnosti a zřízení nezávislé instituce, úřadu nebo komise**, jejichž posláním by bylo sledovat činnosti veřejně prospěšných právnických osob, rozhodovat o jejich statutu a kategorii veřejné prospěšnosti, podporovat je při řešení jejich vnitřních problémů a spolupracovat při jednání se státem nebo s mezinárodními institucemi. Tento orgán by ze zákona mohl mít právo hodnotit činnost organizací se statutem veřejné prospěšnosti a doporučovat soudu nebo přímo ukládat sankce těm veřejně prospěšným organizacím, které závažným způsobem a přes upozornění opakovaně poruší zákon.

**Nebezpečí** možného zákona je skutečnost, že vymezit jednoznačně pojem veřejný prospěch, resp. veřejně prospěšná činnost je problematickým a do jisté míry nemožným úkolem. Nemožným ve smyslu úvah že to, co občané považují za obecně či veřejně prospěšné, podléhá relativitě času, zvláště pak pokud jde o priority, a proto by se nejvýstižněji o obecné prospěšnosti rozhodovalo hlasováním. Právě v možnosti společenského konsensu, v demokratickém systému zosobněném veřejnou volbou, lze však na druhé straně spatřovat východisko, jak dojít k určitému závěru v této věci. Fakt, že v českém právním řádu se vysvětlení pojmu veřejně prospěšná činnost objevuje v zákoně o nadacích a nadačních fondech, daních z příjmů, dani dědické, darovací a z převodu nemovitostí, a aktuálně ještě v zákoně o dobrovolnické službě, tuto skutečnost jen potvrzuje. Problém způsobuje, že obsah tohoto pojmu je v každém zákoně odlišný, nehledě na to, že sám zákon o obecně prospěšných společnostech ho zcela opomíjí. Možným řešením se jeví vymezení - v zákonech upravujících činnost nestátních neziskových organizací - přesného účelu, za nímž by mohl být ten který typ organizace zakládán. To by v konečném důsledku vedlo k vymezení veřejné či vzájemné

prospěšnosti dle právní formy, tzn. že OPS by byly organizacemi orientovanými na veřejně prospěšné činnosti a občanská sdružení na vzájemně prospěšné aktivity. Nadace a nadační fondy a instituce veřejné správy by pak rozdělovaly peníze organizacím veřejně prospěšným. Zajištění činnosti vzájemně prospěšných organizací by se spoléhalo především na členské příspěvky. K tomuto typu tenduje systém Slovenska, Maďarska i České republiky.

Druhým a současně vhodnějším (vzhledem k tomu, že český právní řád umožňuje i akciovým společností, společností s ručením omezeným a družstvům vznikat k neziskovým aktivitám) východiskem je zavedení tzv. kritéria veřejné prospěšnosti nejlépe do zákona o správě daní a poplatků. Finanční úřad by pak u organizací založených bez ziskového cíle na základě toho, jestli se jejich činnost shoduje s činnostmi, které vymezuje kritérium veřejné prospěšnosti, uděloval určité daňové úlevy. Tím by se snížila výše přerozdělovacích procesů státu vůči těmto organizacím. Předpokladem pro obě navrhovaná řešení je pak jednotné vymezení „veřejné prospěšnosti“ (např. stávající vymezení obsažené v zákoně o nadacích a nadačních fondech) právě formou společenského konsensu, což z dlouhodobého hlediska může znamenat jeho proměnlivost.

Vzniká tak celá řada problémů, které ztěžují již tak těžký boj o přežití a efektivní fungování neziskových organizací. Přitom právě v tomto zákoně by mohlo být vymezení veřejného prospěchu zavazující pro všechny ostatní zákony. Vymezení pojmu veřejné prospěšnosti je dobrým a dostačujícím předpokladem pro daňové úlevy, které by neziskové organizace mohly nárokovat.

Jen budoucnost ukáže, zda se výše zmíněné návrhy zákonů přes velké množství svých výhod i nevýhod do českého právního řádu dostanou.

Závěrečná souhrnná tabulka udává přehled právních forem nestátních neziskových organizací v ČR, jejich právní úpravu, orgán, kde mají povinnost se registrovat a navíc reálný počet těchto organizací zaregistrovaných ke dni 15.10.2001.

Tabulka 5. Neziskové organizace podle právní formy - souhrn

<b>Právní organizace</b>	<b>forma</b>	<b>Základní legislativa, zákon č. Sb.</b>	<b>Registrace (zápis)</b>	<b>Počet k 15.10.2001</b>
<b>Účelová zařízení církví</b>		3/2002 o svobodě náb. víry	Ministerstvo kultury	4 810
<b>Nadace a nadační fondy</b>		227/97 o nadacích a nad. fondech	Rejstříkový soud	328 a 786
<b>Občanská sdružení</b>		83/90 o sdružování občanů	Ministerstvo vnitra	46 151
<b>Organizační jednotky občanských sdružení</b>		83/90 o sdružování občanů	Ministerstvo vnitra	29 449
<b>Obecně prospěšné společnosti</b>		248/95 o obecně prospěšných společnostech	Rejstříkový soud	707

Pramen: Setkávání 2002, Partnerská komunita - Kraje ČR v roce II. Spiralis, Praha 2002.

#### 4 ZDROJE FINANČÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Situace ve financování nestátních neziskových aktivit v roce 2001 se oproti počátkům 90. let 20. století zásadně liší. Nástup nového režimu byl typický prudkým nárůstem počtu nestátních neziskových organizací (viz Tabulka 2). Zahraniční nadace a programy mezinárodní pomoci masivně podporovaly rozvoj tohoto sektoru jako představitel probouzející se demokracie. Přibližně třetinu všech prostředků spotřebovaných neziskovými organizacemi pokrývaly dotace z veřejných rozpočtů a fondů. Ze srovnávacího výzkumu Johns Hopkins University v roce 1995<sup>27</sup> vyplynulo, že tyto dotace pokrývají 33,5 % příjmů nestátních neziskových organizací, vlastní zdroje, resp. příjmy z příspěvků a činnosti nestátních neziskových organizací se pak na celkových příjmech podílejí 35,1 % a zbytek všech příjmů, tj. 31,4 %, tvoří příjmy z nestátního sektoru (od nadací, dary od fyzických a právnických osob, výnosy z loterií, veřejných sbírek apod.). Ty pak směřovaly především do oblasti sociální a zdravotní, výchovy, vzdělávání, sportu a kultury.

Podíl státních dotací je dnes podobný, výrazně se však na úkor darů a grantů ze zahraničí zvýšil podíl nestátních dárců a výnosů z vlastní výdělečné činnosti. Na druhé straně je třeba zmínit, že výše státní podpory nestátního neziskového sektoru není nic výjimečného, dokonce je v některých státech EU výrazně vyšší.

V žebříčku prvních deseti nejzávažnějších problémů z oblasti financování, které jsou pocíťovány představiteli nestátních neziskových organizací v ČR,<sup>28</sup> jsou na prvních třech místech nedostatky příspěvků od nestátních osob, nedostatečné daňové zvýhodnění dárců a nedostatek státní finanční podpory.

**Financování nestátních neziskových organizací** má, jak vyplývá z logiky věci, vícezdrojový charakter. Zdroje financování můžeme rozdělit do následujících základních skupin:

1. systém veřejného financování, na kterém se podílejí instituce veřejné správy, tj. státní správy a samosprávy,
2. finance z neveřejných zdrojů (tuzemských i zahraničních), kam patří:
  - nadace tuzemské i zahraniční,
  - podnikatelská sféra,
  - individuální dárci tuzemští i zahraniční,
  - příjmy z vlastní činnosti,
  - členské příspěvky (týká se především členských korporací, tj. hlavně občanských sdružení),
  - část příjmů z loterií a her,
  - daňová a poplatková zvýhodnění.

Podívejme se nyní, jaké procentní zastoupení měly tyto zdroje na celkových příjmech nestátních neziskových organizací v roce 1998 a následně na jednotlivé zdroje podrobněji:

---

<sup>27</sup> Salamon, L. M. a kol.: Nástup neziskového sektoru. Mezinárodní srovnání. Agnes, Praha 1999.

<sup>28</sup> Frič, P.: Strategie rozvoje neziskového sektoru. Fórum dárců, Praha 2000.

Tabulka 6. Příjmy nestátních neziskových organizací v roce 1998 z vnějších zdrojů

<b>Dotace ministerstev</b>	2 188 899 000	35,3%
<b>Dotace okresních úřadů</b>	144 000 000	2,3%
<b>Dotace samospráv</b>	504 134 000	8,1%
<b>Loterie a hry</b>	826 172 000	13,3%
<b>Soukromé dary</b>	1 248 191 000	20,1%
<b>Zahraniční dárci</b>	99 162 000	1,6%
<b>Granty českých nadací</b>	698 000 000	11,3%
<b>Příjem z daňového osvobození</b>	495 000 000	8,0%
<b>CELKEM</b>	6 203 558 000	100,0%

Pramen: Müller, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců, Praha 2000, rozšířeno autorkou.

#### 4.1 SYSTÉM VEŘEJNÉHO FINANCOVÁNÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Systém veřejného financování nestátních neziskových organizací má vysoce centralizovaný charakter. Menší část veřejných finančních prostředků plyne do neziskového sektoru prostřednictvím regionálních a lokálních orgánů, zbytek je distribuován centrálními orgány sídlícími v Praze. Tím se dostávají do nevýhody regionální a lokální organizace, které nemají možnost v centru lobovat, nebo nemá smysl, aby tam lobovaly, protože jejich aktivita je úzce spojena s lokalitou, kde působí. Lze předpokládat, že tyto lokálně působící organizace začnou lobovat na kraji.

Podívejme se nyní na celkové objemy finančních prostředků, které prostřednictvím ministerstev, okresních úřadů a statutárních měst plynuly na podporu činnosti nestátních neziskových organizací, s výjimkou nadací a nadačních fondů, které nemohou dle platných právních předpisů přijímat státní dotace.

Tabulka 7. Finanční příspěvky z veřejných rozpočtů nestátním neziskovým organizacím podle úrovní přispívajících úřadů v letech 1999-2000

<b>Úřad</b>	<b>Dotace v roce 1999 (tis.Kč)</b>	<b>Dotace v roce 2000 (tis. Kč)</b>
<b>Ministerstva(12+3 porad.org.vl.)</b>	1 911 227	2 467 264
<b>Okresní úřady (73+15)</b>	160 227	212 641
<b>Magistráty (15)</b>	446 334	481 166
<b>Celkem</b>	2 517 788	3 161 071

Pramen: Rozbor financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR, sekce ministra bez portfeje 1999 a 2000.

Ze srovnání obou rozborů vyplývá, že objem finančních prostředků, poskytovaných na aktivity NNO, se u všech sledovaných subjektů zvýšil. Zatímco v roce 1999 poskytla

ministerstva, okresní úřady a magistráty na aktivity NNO celkem 2.517.788 tis. Kč, v roce 2000 to bylo již 3.161.071 tis. Kč. Nárůst finančních prostředků z vlastních rozpočtů na příspěvky NNO vykazují také okresní úřady. V roce 1999 poskytly na projekty NNO celkem 160.227 tis. Kč, v roce 2000 to bylo 212.641 tis. Kč. Tento údaj je zvláště zajímavý proto, že rok 2000 byl posledním rozpočtovým obdobím, kdy okresní úřady disponovaly vlastním rozpočtem a mohly poskytovat příspěvky na projekty NNO. Část peněz na projekty NNO z prostředků OkÚ (tj. z 212.641 tis.Kč) v letech 2001 a 2002 chyběla a chybí, protože okresní úřady v posledních dvou letech své existence podle Rozpočtových pravidel republiky nemají samostatné rozpočty, a tedy nemohou poskytovat NNO podporu. Očekává se, že od roku 2003 budou prostředky bývalých OkÚ pomalu ale jistě nahrazovat prostředky jednotlivých krajů.

Zajímavý je také údaj, který ukazuje, jak byly státní dotace rozděleny mezi jednotlivé právní formy nestátních neziskových organizací, tj. mezi občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a účelová zařízení církví. (Nadace a nadační fondy nemohou být ze zákona příjemcem státních dotací, jak už jsme výše konstatovali, proto v přehledu nejsou.) Z tabulky číslo 8, krom faktu, že se objem státních dotací rok od roku zvyšuje, je zřejmé, že největším příjemcem státních dotací jsou občanská sdružení:

Tabulka 8. Státní dotace dle typu organizace v letech 1998, 1999 a 2000

Typ organizace/rok	1998 (tis.Kč)	1999 (tis. Kč)	2000 (tis. Kč)
<b>Občanská sdružení</b>	1 582 561	1 805 234	2 459 999
<b>Účelová zařízení církví</b>	417 946	258 414	523 251
<b>Obecně prospěšné společnosti</b>	9 284	27 703	177 821
<b>CELKEM</b>	<b>2 009 791</b>	<b>2 091 351</b>	<b>3 161 071</b>

Pramen: Rozbor financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR, sekce ministra bez portfeje, 1998,1999, 2000.

#### 4.1.1 Státní správa a samospráva

Z této skupiny jsou nejdůležitějším zdrojem financí jednotlivá resortní ministerstva. Mají své grantové systémy a pravidelně, zpravidla jednou za rok, vyhlašují soutěž, kde se nestátní neziskové organizace mohou ucházet o dotace. Dále jsou to státní fondy, např. Státní fond životního prostředí, Grantová agentura ČR a Nadační investiční fond (viz dále). Existují pochopitelně i nejrůznější podpory od městských a krajských úřadů.

Na státní dotace není právní nárok a jejich poskytování se řídí předem stanovenými podmínkami. Organizace nemůže získat finanční prostředky na stejný projekt od více ministerstev – ministerstva jsou povinna rozdělování dotací koordinovat.

#### **Základními právními předpisy, které stanoví finanční vztahy ke státnímu rozpočtu jsou:**

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky, který mj. hovoří o možnosti poskytovat nestátním neziskovým organizacím, s výjimkou nadací a nadačních fondů, dotace ze státního rozpočtu podle § 5 odst. 2 rozpočtových pravidel,
- usnesení vlády č. 114/2001 Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy,
- interní předpisy jednotlivých ministerstev.

Formálně je poskytnutí dotace zajištěno tzv. „Rozhodnutím o poskytnutí dotace“.

Základem pro poskytování většiny dotací je vyhlášení konkrétních programů a úkolů, na něž stát finančně přispívá. Vždy k polovině března každého roku vláda ČR přijímá tzv. Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro následující rok, na základě kterých jsou přidělovány finanční příspěvky z ministerstev neziskovým organizacím, vyvíjejícím v tomto roce preferované aktivity. Dále vláda pověřuje ministra bez portfeje, předsedu Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a ministry jednotlivých resortů (práce a sociálních věcí, kultury, pro místní rozvoj, průmyslu a obchodu, školství, mládeže a tělovýchovy, obrany, vnitra, zdravotnictví, zemědělství, životního prostředí a zahraničních věcí) každoročním předkládáním „Návrhu hlavních oblastí státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím“ pro následující rok a pravidelným zveřejňováním „Informací o poskytování státních dotací“. Pro nestátní neziskové organizace, které se budou ucházet o státní dotaci od jakéhokoliv ministerstva, pak byl schválen jednotný formulář. Ten zaručuje kompatibilitu základních údajů o organizaci, jejích projektech, o celkovém rozpočtu i o projektu, na který je dotace žádána. Tak je vytvořen podklad pro to, aby vláda mohla postupně odstraňovat roztržičnost a neprůhlednost státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím.

Poskytování dotací z municipálních rozpočtů se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

V současné době poskytuje státní dotace 11 resortních ministerstev; viz Tabulka 9, kde není uvedeno Ministerstvo zahraničních věcí, neboť to podporuje zanedbatelnou částkou, pouze krajské spolky v zahraničí. Kromě ministerstev rozdělují prostředky ze státního rozpočtu nestátním neziskovým organizacím ještě Rada pro národnosti a Meziresortní protidrogová komise. První z nich tyto prostředky vyplácí prostřednictvím ministerstva financí, druhá z nich prostřednictvím okresních úřadů (od roku 2002 se počítalo pochopitelně s přerozdělením prostřednictvím krajů). Dotace jsou tedy zcela v kompetenci ministerstev a jsou poskytovány formou spolufinancování jednorozhodných projektů, které předkládají nestátní neziskové organizace, a to na základě smlouvy uzavřené mezi ministerstvem a příjemcem dotace. Příjemci musí dotaci použít a vyúčtovat ve stejném kalendářním roce, ve kterém byly poskytnuty.

Tabulka 9. Celkové částky dotací poskytnuté nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu v letech 1994 - 1999

Údaje v tis. Kč.	rok		rok		rok		rok		rok		rok	
Ministerstvo	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
financí (MF)	7 000	0,42	8 285	0,51	10 000	0,53	10 200	0,52	35 700	1,64	38 450	1,84
kultury (MK)	76 968	4,56	80 825	4,95	73 526	3,90	67 616	3,48	79 608	3,66	91 491	4,39
místního rozvoje (MMR)	2 500	0,15	3 330	0,20	3 600	0,19	9 577	0,49	13 107	0,60	13 536	0,65
prům. a obchodu (MPO)	7 000	0,42	7 000	0,43	4 000	0,21	4 500	0,23	5 530	0,25	7 800	0,37
práce a soc. věcí (MPSV)	233 091	13,82	233 848	14,33	470 378	24,95	483 007	24,86	756 953	34,80	607 038	29,12
škol.mládeže a těl.(MŠMT)	1 000 707	59,34	942 618	57,76	965 934	51,25	1 009 300	51,94	843 030	38,76	981 424	47,08
vnitra (MV)	63 500	3,77	71 711	4,39	65 659	3,48	60 300	3,10	67 826	3,12	53 196	2,55
zdravotnictví (MZ)	247 228	14,66	235 828	14,45	237 508	12,60	242 578	12,4	313 803	14,43	221 931	10,65
zemědělství (MZD)	34 772	2,06	34 966	2,14	35 200	1,87	35 200	1,81	38 192	1,76	48 200	2,31
životního prostředí (ŽP)	11 669	0,69	11 631	0,71	17 108	0,91	18 800	0,97	19 350	0,89	19 350	0,93
<b>CELKEM</b>	<b>1686429</b>	<b>100</b>	<b>1632037</b>	<b>100</b>	<b>1884909</b>	<b>100</b>	<b>1943075</b>	<b>100</b>	<b>2175097</b>	<b>100</b>	<b>2084415</b>	<b>100</b>



Pramen: Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 1996. Poslanecká sněmovna parlamentu 1997. Rozbor financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR, sekce ministra bez portfeje, 1998 a 1999. Údaje za rok 2000 se do tabulky už nevešly, ale z „Rozboru 2000“ vyplývá, že procentuální objem výdajů jednotlivých ministerstev se od předešlých dvou let výrazně nezměnil.

Největší (cca 50 %) procento z celkového objemu státních dotací rozděljuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dotace poskytuje nestátním neziskovým organizacím prostřednictvím výběrových řízení, která jsou vyhlášena na jednotlivé programy, a to zejména na tyto oblasti činnosti:

- mimoškolní vzdělávání,
- volný čas dětí a mládeže,
- sport,
- národnostní menšiny.

Ministerstvo práce a sociálních věcí rozděljuje v průměru 23,6 % z objemu státních dotací nestátním neziskovým organizacím. Dotace poskytuje prostřednictvím odboru sociálních služeb. Pro výběr příjemce dotace vyhláší výběrové řízení prostřednictvím ČTK, odborného tisku a internetu. Na základě konečného rozhodnutí ministra jsou s organizacemi, kterým je přiznána dotace, uzavírány smlouvy na období jednoho roku. Ve smlouvách ministerstvo stanoví podmínky uvolňování dotace a jejich využití. Toto ministerstvo přispívá zejména na zdravotní a sociální oblast.

Ministerstvo zdravotnictví rozděljuje v průměru 13,2 % státních dotací. Dotace poskytuje prostřednictvím odboru zdravotně sociální péče, odboru HEM a úseku hlavního hygienika ČR. Dotace jsou poskytovány pouze formou výběrového řízení. 90 % dotací z tohoto ministerstva tvoří podpora zdravotně postižených občanů.

Ministerstvo kultury rozděljuje v průměru 4,2 % z celkového objemu dotací, včetně výjimečně poskytnutých dotací investičních. Dotace poskytuje prostřednictvím odboru umění, odboru literatury a knihoven, odboru regionální a národnostní kultury, odboru hromadných sdělovacích prostředků, odboru památkové péče, odboru ochrany movitého kulturního dědictví, muzeí a galerií a odboru církví. Všechny odbory vyhláší výběrová řízení prostřednictvím odborného a denního tisku během září až prosince běžného roku. S vybranými nestátními neziskovými organizacemi je uzavřena roční smlouva na poskytnutou dotaci. Smlouva obsahuje podmínky užití dotace.

Ostatní ministerstva podporují např. tyto činnosti: Ministerstvo vnitra – prevence kriminality (podpora romských sdružení), Ministerstvo financí – periodický tisk národnostních menšin, Ministerstvo pro místní rozvoj – podpora bezbariérového bydlení, doprava a užívání staveb tělesně postiženými, Ministerstvo zemědělství – podpora pracovního zařazení zdravotně postižených občanů.

Činností, kterou stát paradoxně nejvíce dotuje, je sport. Druhou nejvíce dotovanou činností je péče o zdraví, tj. zdravotní oblast, třetí je pak sociální oblast. Toto konstatování se opírá jak o výsledky Johns Hopkins projektu,<sup>29</sup> tak i o rozbor celkových částek dotací poskytnutých nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu v letech 1994 - 1999 (viz Tabulka 7). Největším příjemcem státních dotací jsou pak občanská sdružení, což je zřejmé i z Tabulky 8.

---

<sup>29</sup> blíže viz Salamon, L. M. a kol.: Nástup neziskového sektoru. Mezinárodní srovnání. Agnes, Praha 1999.

Zásadním problémem spojeným s poskytováním dotací je velká časová prodleva mezi oznámením o udělení dotace a faktickým připsáním finančních zdrojů na bankovní účet nestátní neziskové organizace. Organizace, které pracují podle svého plánu činností a s vědomím přidělené dotace, z počátku daný projekt financují z náhradních zdrojů. V okamžiku, kdy se dotace ze státního rozpočtu objeví na bankovním účtu (což bývá nezdědká až v druhé polovině kalendářního roku), nezisková organizace dodatečně vymýšlí nové aktivity, aby se podařilo tyto finanční zdroje upotřebit a nebylo je třeba na konci kalendářního roku vracet zpět do státního rozpočtu. Řešením této, do velké míry pouze administrativní bariéry, je urychlení procesu poskytování finančních prostředků ze strany státu.

Systém veřejného financování se jeví jako nevyhovující i z hlediska doby, na kterou jsou finanční prostředky poskytovány. Peníze jsou přidělovány pouze na jeden rok, takže pokud má určitý projekt dlouhodobější charakter, je na každý další rok potřeba žádat o podporu znovu. To vnáší do života nestátních neziskových organizací nežádoucí míru existenční nejistoty, zda projekt, byť úspěšně započatý, bude také dokončen.

Ani kritéria pro poskytování veřejných prostředků nejsou dosud jednotně stanovena. Přesto, že zásady o poskytování dotací doporučují k tomuto účelu využívat především formu konkurzu, mohou ministerstva použít i jiných forem, které jim prakticky umožňují finanční prostředky rozdělovat podle úvahy příslušných úředníků. Využívání těchto možností se na jednotlivých ministerstvech významně liší. V některých resortech jsou navíc vybraným organizacím dotace poskytovány automaticky a jejich výše se řídí pouze údajem o počtu členů dané organizace (např. rybářské a myslivecké svazy dotované Ministerstvem zemědělství ČR). Z toho je zřejmé, že se proces dotační politiky neodvíjí od společné filozofie. Vymanit se z převažující závislosti na státu ve financování vlastní činnosti brání nestátním neziskovým organizacím především nedostatečný prostor pro další alternativní způsoby financování (dárcovství, sponzoring, vlastní činnost), které jsou nevhodně či nejasně právně ukotveny (viz dále).

Dalším významným problémem je již v úvodu konstatovaná konkurence vládních nebo územními celky zřizovaných neziskových organizací, které mnohdy zajišťují stejný druh služeb, ale z podstaty toho, že je stát (municipalita) zřizuje, dostávají přiděleno více finančních prostředků z veřejných rozpočtů.

Jednou možností, jak získat prostředky od státu, resp. z veřejných rozpočtů na činnost nestátních neziskových organizací (převážně OPS), je možnost vyhlašování veřejných soutěží. Z ústředních orgánů státní správy tuto možnost financování nestátních neziskových organizací využívá jen Ministerstvo vnitra na základě zákona o zadávání veřejných zakázek č. 199/1999 Sb.<sup>30</sup>

#### **4.1.2 Nadační investiční fond**

Nadační investiční fond (dále NIF) byl zřízen zákonem ČNR v roce 1991, a to pro účely podpory nadací určené Poslaneckou sněmovnou Parlamentu na návrh vlády. Vláda pro tento fond vyčlenila 1 % akcií z druhé vlny kupónové privatizace. Subjektem, který NIF založil a obhospodařoval, se stal Fond národního majetku ČR. Majetek přitom tvořily akcie 485 společností v nominální hodnotě 2 mld. 823 mil. Kč. Od roku 1995 se začaly akcie prodávat. Do konce roku 1998 tak byly prodány akcie 410 společností. Takto získaná částka ve výši 1 mld. 606 mil. Kč byla uložena na terminovaný účet Fondu národního majetku.

---

<sup>30</sup> Rozbor financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR, 1999.

Když se v roce 1992 rozšířila zpráva o tomto „novém“ fondu, došlo na Radu vlády pro nadace 965 žádostí od nadací o příspěvek. Rada nadací dokonce pro tento účel tehdy výhradně vznikla, což umožňovala tehdejší legislativa. Chybějící přesné legislativní vymezení nadací však přišlo až v roce 1997 s účinností od ledna 1998.

Až do roku 1996 se vedly ve vládě spory, jakým způsobem a kterým nadacím budou prostředky z NIF rozděleny. Teprve po volbách roku 1996 Rada vlády pro nadace prodiskutovala a připravila návrh s následujícími rysy:

- NIF bude rozdělen přímo nadacím,
- rozdělení bude provedeno ve dvou etapách, přičemž v první bude rozděleno 0,5 mld. korun,
- tato částka bude rozdělena stejným dílem do sedmi oblastí činnosti nadací,
- příspěvky dostanou nadace, které uspějí ve výběrovém řízení.

Nejdůležitější součástí návrhu bylo rozhodnutí, aby příspěvky z NIF byly použity na zvýšení nadačního jmění nadací, a nikoliv na jejich programy. Tehdejší ministr Bratinka však návrh ve vládě neprosadil. Další ministr Mlynář jen převzal výsledky Rady vlády pro nadace a z jeho iniciativy schválila v květnu 1998 vláda vypsání výběrového řízení na rozdělení 500 miliónů z NIF českým nadacím působícím v oblasti sociální a humanitární, zdravotní, kulturní, ochrany lidských práv, ochrany životního prostředí, vzdělávání a nadacím, které nemají celostátní působnost. Dříve než stačilo proběhnout výběrové řízení, vystřídala se vláda. Ministrem bez portfeje a předsedou Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (dále RNNO), vzniklé z Rady vlády pro nadace, se stal Jaroslav Bašta (viz dále). Nová vláda akceptovala všechny podmínky výběrového řízení vyhlášeného vládou předchozí a akceptovala všechny osoby vybrané ministrem Mlynářem pro přípravu a provedení výběrového řízení. Výběrové řízení tak pokračovalo a do uzávěrky, tj. 31. ledna se přihlásilo 95 nadací, což představovalo 65 % tehdy registrovaných nadací. Výsledky výběrového řízení **NIF v I. etapě** vláda ČR jednomyslně schválila a předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Poslanecká sněmovna s vládním návrhem vyslovila souhlas a rozdělna 484 milionů korun<sup>31</sup> mezi 38 nadací.

Už při projednávání vládního návrhu na rozdělení prostředků z první etapy, tj. v červenci 1999, požádala Poslanecká sněmovna vládu, aby do 30. 9. 1999 předložila návrh na rozdělení všech zbývajících prostředků z NIF. Doporučila přitom, aby se výběrového řízení účastnil mnohem větší počet nadací, zejména menších a regionálně působících. Výběrové řízení se vztahovalo na nadace působící v oblastech sociální a humanitární, zdravotní, kulturní, ochrany lidských práv, ochrany životního prostředí, vzdělávání, rozvoje regionálního a komunitního života, v oblasti dětí, mládeže a rodiny, ochrany nemovitých kulturních památek, rozvoje neziskového sektoru a jiných oblastech. Minimální částka, kterou musely „žádající“ nadace rozdělit nejméně třem subjektům působícím ve výše uvedených oblastech od 1. ledna 1998, byla stanovena na 100 000 Kč.

Vláda ČR tento úkol splnila a 9. prosince 1999 Poslanecká sněmovna schválila vládní návrh Základních pravidel na rozdělení finančních prostředků získaných prodejem akcií určených

---

<sup>31</sup> Rozdíl mezi vyčleněnou částkou nadacím 500 mld. a poskytnutou ve skutečnosti 484 mld. byl zapříčiněn skutečností, že Nadace Nadání Josefa, Marie a Zdeňky Hlávkových příspěvek z NIF nakonec odmítla přijmout. Původně také mělo příspěvek z NIF obdržet 39 nadací.

pro NIF ve II. etapě.<sup>32</sup> Pravidla stanovila podmínky pro využití příspěvku z NIF tak, že nejméně 85 % příspěvku musí být povinně převedeno do nadačního jmění vybraných nadací a jen zbývajících 15 % může být rozděleno na grantové programy.

O druhé etapě rozdělení prostředků z NIF vláda rozhodla 3. ledna 2001. Výběrové řízení bylo vyhlášeno dnem 31. ledna 2001 a skončilo k 30. dubnu 2001. Výsledky výběrového řízení byly předloženy vládě a následně jí schváleny 10. října 2001. Parlament o nich hlasoval 12. prosince 2001.

Svým usnesením Poslanecká sněmovna odsouhlasila rozdělit na návrh RNNO mezi 64 nadací celkem cca 849 323 tis. Kč. Kromě těchto finančních prostředků, které představují necelou 1 mld. Kč, se však v NIF nachází i zbytek portfolia akcií strategických plynárenských a energetických společností a společnosti České aerolinie, a.s., určených pro NIF. I tyto prostředky budou rozděleny nadacím, a to do tří měsíců po připsání výnosů z jejich prodeje na účet FNM. Ten finanční prostředky převede v okamžiku, kdy výnosy z prodeje akcií NIF dosáhnou na účtu NIF minimální výše 300 mil. Kč. Zbytek finančních prostředků bude převeden po úplném odprodeji akcií. Nominální hodnota těchto prostředků se pohybuje zhruba kolem 900 mil. korun.<sup>33</sup>

**Na závěr** lze konstatovat, že až do konce roku 1999 neobdržely nadace z vládou přislíbeného majetku NIF ani korunu. Přitom majetek byl do fondu vyčleněn, jak už bylo zmíněno, v roce 1992. Jeho počáteční nominální hodnota činila 2 mld. 823 mil. Po dobu osmi let byl spravován s tím, že z něj bylo 484 mil. Kč rozděleno v první etapě 38 nadacím. Ve druhé etapě obdrželo 64 nadací celkovou částku 849,3 mil. Kč. 29 nadací dostalo prostředky z NIF v obou etapách. Jedna nadace prostředky z první etapy vrátila, jedna je v současné době v likvidaci. Z prostředků NIF tak dosud bylo rozděleno 1 333 300 000 Kč celkem ve prospěch 71 nadací.<sup>34</sup>

Proces rozdělování není ještě ukončen, protože v portfoliu NIF jsou dosud neprodané akcie. Až budou prodány, obdrží 64 nadací, které uspěly v druhé etapě rozdělování NIF, finanční částky, které odpovídají bodovému hodnocení, jehož dosáhly ve výběrovém řízení. Odhaduje se, že se tím částka darovaná státem 64 nadacím ve II. etapě přibližně zdvojnásobí.<sup>35</sup>

Teprve devět let po zřízení nadačního investičního fondu došlo tedy k naplnění záměru předpokládaného zákonem, tj. podpoře nadací státem. Přestože odhadovaný výsledek správy majetku NIF není příznivý, závěrečný postup ČR je v postkomunistických státech ojedinělý. Stát se stal totiž nejen dárce nestátním nadacím, ale svůj příspěvek podmínil převedením do nadačního jmění nadací.

## **4.2 FINANCE Z NEVEŘEJNÝCH ZDROJŮ**

### **4.2.1 Nadace tuzemské i zahraniční**

Českých nadací, kde je možné požádat o finanční pomoc, zatím není mnoho (328 k 15. 10. 2001, viz Tabulka 5). S nabytím účinnosti nového zákona o nadacích a nadačních fondech

---

<sup>32</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 679 z 9. prosince 1999.

<sup>33</sup> Frištenská, H.: Druhá etapa výběrového řízení na rozdělení prostředků NIF. In: Měsíčník pro neziskový sektor, 2/2001, ICN Praha, str. 2-3.

<sup>34</sup> Pospíšil, M.: Průvodce Nadačním investičním fondem pro neziskové organizace. In: Grantis, 7-8/2002, ICN Praha, str. 7.

<sup>35</sup> Müller, J.: Kapitalizace českých nadací. Fórum dárců, Praha 2002.

č. 227/1997 Sb. se jejich počet výrazně snížil. Na druhou stranu se však zvýšila průhlednost a prestiž nadačního sektoru a s dokončením rozdělení finančních prostředků z Nadačního investičního fondu se zvýší i finanční síla existujících nadací.

**Domácí nadace** se podílejí na financování neziskového sektoru čtyřmi procenty, což v roce 1998 představovalo objem grantů ve výši 349 mil. Kč.<sup>36</sup> Pokud mezi domácí nadace započítáme i české nadace, které byly regrantovány ze zahraničních zdrojů, zvýší se objem poskytnutých grantů na 698 mil. Kč. Nadace tedy nemají dost peněz na to, aby mohly při financování organizací v neziskovém sektoru v plné míře plnit funkci alternativního zdroje financí. Svě jmění v současnosti teprve budují a značnou část zdrojů musí věnovat do řešení tohoto vlastního problému.

Z rozboru „Situace v nadační komunitě“, který byl zpracován Fórem dárců k 3. 11. 1999 vyplývá, že z tehdejšího celkového počtu 259 nadací mělo 202 nadační jmění pod 5 mil. Kč. 125 nadací, tj. 48 % všech nadací mělo nadační jmění pod 600 000 Kč. Čtyři nejbohatší nadace s nadačním jměním nad 100 mil. Kč měly na nadačním jmění celého sektoru podíl 42,6 %.

Nyní se situace alespoň částečně změnila v souvislosti s rozdělením prostředků NIF v I. a II. etapě. Před rozdělením příspěvků z NIF mělo nakonec 71 nadací, úspěšných ve výběrovém řízení, nadační jmění v celkové výši 774 mil. Kč. Z toho 561 mil. Kč představovala hodnota nemovitého majetku nebo movitých předmětů a pouze 213 mil. Kč mělo podobu peněžních prostředků. Příspěvek z NIF zvýšil nadační jmění těchto nadací o 267 %, peněžní prostředky v nadačním jmění navýšil dokonce o 707 procent.<sup>37</sup>

64 nadací, které uspěly ve II. etapě, poskytlo v letech 1998 a 1999 třetím osobám granty v průměrné roční výši 335 mil. Kč. Podle struktury příjmů těchto nadací můžeme odhadnout, že pouze 15 - 18 % prostředků na granty bylo financováno výnosy z majetku. To znamená, že schopnost českých nadací grantovat je ze čtyř pětín závislá na jejich schopnosti každoročně získávat dary ze zahraničí (více než 50 % příjmů), od domácích dárců (23 %) a na příjmech z vlastní činnosti (10 %). Příspěvky z NIF výnosy z majetku zdvojnásobí, a tím sníží závislost nadací na externích zdrojích, především ze zahraničí.<sup>38</sup>

S žádostí o grant se lze obrátit i na několik **nadací zahraničních či nadací založených ze zahraničních zdrojů**, např. Nadace rozvoje občanské společnosti (v roce 1998 získala ze zahraničí 80,5 mil. Kč), Open Society Fund (v roce 1998 získala ze zahraničí 103 mil. Kč), Nadace Partnerství (v roce 1998 získala 6,7 mil. Kč) nebo Nadace Via (v roce 1998 získala 1,9 mil. Kč.) apod. Jejich role při rozvoji nestátního neziskového sektoru v ČR je obecně uznávána. Např. Nadace Charlese Stewarta Motta poskytla v letech 1993-1998 114 mil. Kč, holandské nadace poskytly v letech 1996-1998 částku 70 mil. Kč.<sup>39</sup>

Také zahraniční vlády podporují Českou republiku, a to na základě mezinárodních dohod prostřednictvím vládních agentur. V letech 1991-1997 např. vláda USA poskytla

---

<sup>36</sup> Situace v nadační komunitě ke dni 3.11.1999, Fórum dárců, Praha 1999.

<sup>37</sup> Pospíšil, M.: Průvodce Nadačním investičním fondem pro neziskové organizace. In Grantis 9/2002, ICN Praha, , str. 5.

<sup>38</sup> Müller, J.: Kapitalizace českých nadací. Fórum dárců. Praha 2002, str. 26 -27.

<sup>39</sup> Müller, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců, Praha 2000.

neziskovému sektoru v ČR částku 135 mil. dolarů. Nadace rozvoje občanské společnosti (NROS) byla podpořena z programu PHARE pro rozvoj neziskového sektoru. Jedná se o finanční prostředky poskytované Evropskou unií. Tady se jednoznačně uplatňují principy programového financování a „výběrového řízení“ pro získání příslušných dotací.

Zahraničním zdrojem budoucnosti se mohou pro nestátní neziskové organizace stát strukturální fondy EU, které Evropská komise vyčlenila pro rozvojové programy regionů zemí kandidujících na členství v EU. Přesná čísla o rozsahu zahraničního dárcovství získat nelze, je možné evidovat jen některé zdroje, viz následující tabulka:

Tabulka 10. Zahraniční dary do neziskového sektoru

<b>1 996</b>	896 811 000
<b>1 997</b>	941 989 000
<b>1 998</b>	291 533 000
<b>1 999</b>	241 437 000

Pramen: Müller, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců, Praha 2000.

Novinkou je v této **oblasti vznik Trustu pro občanskou společnost ve střední a východní Evropě (CEE Trust)**. Za myšlenkou a vznikem trustu stojí skupina velkých amerických nadací, které dlouhodobě podporují obnovu občanské společnosti v postkomunistických zemích: Atlantic Philanthropies, Charles Stewart Mott Foundation, Ford Foundation, German Marshall Fund of the United States, Open Society Institute a Rockefellers Brothers Fund. Posledních deset let poskytovaly nevládním neziskovým organizacím v našem regionu nejen peníze, ale i přístup k zahraničnímu know-how a vůbec všestrannou pomoc. Ani jejich zdroje však nejsou neomezené a ve světě existují oblasti potřebnější, než je ta naše. Program nazvaný Trust pro občanskou společnost ve střední a východní Evropě je tudíž jakýmsi dárkem na rozloučenou – poslední masivní společnou pomocí pro náš region.

Jak vyplývá už z jeho názvu, posláním Trustu je podpořit rozvoj a stabilizaci občanské společnosti v Bulharsku, České republice, Maďarsku, Polsku, Rumunsku, Slovensku a Slovinsku. V jednotlivých zemích bude Trust působit prostřednictvím vybraných regionálních partnerů. Celkově rozdělí sumu 75 mil. USD, a to postupně během následujících deseti let.

První zemí, kde Trust zahájil svou činnost, se stalo v roce 2001 Slovensko. Letos byl vybrán regionální partner pro Českou republiku a granty byly uděleny čtyřem organizacím ve Slovinsku. V Maďarsku a Polsku výběrové řízení momentálně probíhá, další země přijdou na řadu v následujících letech.

Činnost Trustu řídí správní rada se sídlem v New Yorku. Výkonným orgánem je varšavská kancelář vedená ředitelem CEE Trustu Jackem Wojnarowskim.

Ve všech zemích, kde Trust působí či působit bude, sleduje **tři základní, vzájemně související a propojené cíle:**

1. přispět k vytváření právního, fiskálního a politického prostředí příznivého pro občanskou společnost,
2. posílit neziskový sektor rozvojem jeho institucionální kapacity,
3. přispět k dlouhodobé finanční udržitelnosti nevládních neziskových organizací.

Výběr **partnera pro Českou republiku** probíhal od podzimu 2001 do dubna 2002, a to dvoukolově. Nejprve byly hodnoceny projektové záměry přihlášených konsorcií a jednotlivých organizací, poté byly čtyři organizace vyzvány, aby na základě stanovených kritérií zpracovaly podrobný projekt. V dubnu 2002 správní rada CEE Trustu jmenovala svým regionálním partnerem Nadaci VIA. Zároveň přidělila na program pro Českou republiku sumu 3 000 000 dolarů na období tří let, od podzimu 2002 do podzimu 2005.

Nadace VIA přizvala ke spolupráci další přední české neziskové organizace – Fórum dárců, Nadaci Partnerství, Nadaci rozvoje občanské společnosti (NROS) a Open Society Fund Praha (OSF). Na realizaci programu se dále bude podílet Poradní sbor složený z osobností z akademického světa, veřejné správy, podnikatelského a neziskového sektoru. Další odborníci budou přizváni do hodnotících komisí jednotlivých grantových a výběrových řízení.<sup>40</sup>

#### 4.2.2 Podnikatelská sféra

Některé velké podniky již mají za dobu od roku 1989 vybudovaný svůj vlastní grantový systém. Chce-li nestátní nezisková organizace požádat o dotaci, musí napsat písemnou žádost s popisem projektu, rozpočtem, informacemi o svém poslání a cílech. Tyto žádosti pak posuzuje většinou skupina lidí složená ze zástupců firmy.

V případě malých firem a nestátních podnikatelů vše většinou záleží na osobním jednání. Není vhodné žádat pouze o peníze. Pro většinu z nich je jednodušší poskytnout zdarma své služby (např. kopírování materiálu, pronájem prostor) či výrobky (nábytek, počítač, kancelářské potřeby, apod.).

Ochota nestátních firem ke **sponzorování** organizací nebo jednotlivých akcí bývá často spjata s požadavkem, aby organizace při svém vystupování či akci propagovala dárce a jeho jméno, popř. logo. Náklady spojené se sponzoringem si firmy mohou vykázat jako nákladovou položku a ještě být zviditelněny na veřejnosti. Proto je sponzorství vyhrazeno menšímu okruhu nestátních neziskových organizací než dárcovství. Orientuje se logicky totiž na organizace, které mají co nabídnout, jako např. publicitu, společenské akce, kontakty na odborných konferencích, kulturní festivaly či televizní charitativní kampaně.

Oproti tomu **dárcovství** jim nabízí možnost snížení základu daně z příjmů o hodnotu daru, nejvýše však 5 % daňového základu. Na druhou stranu je nutné konstatovat, že ani nestátní neziskové organizace nejsou bez viny, protože svým neumělým fundraisingem spíše kazí image celého nestátního neziskového sektoru v očích podnikatelských subjektů.

Jak je to se skutečnou výší poskytnutých darů právníckými osobami, se pokusil zjistit Müller na základě daňové statistiky Ministerstva financí ČR. Výsledky jeho zjišťování jsou představeny v následující tabulce. Nutno poznamenat, že v Tabulce 11 i 12 jsou zahrnuty i dary nestátním neziskovým organizacím, rozpočtovým (ty ve zjišťovaných letech ještě působily) a příspěvkovým organizacím a obcím.

Tabulka 11. Dary právníckých osob

	1995	1996	1997	1998
<b>Počet podaných daňových přiznání</b>	135 476	155 261	175 982	190 378
<b>Celková daňová povinnost</b>	61 666 868	50 749 152	75 330 397	62 243 391

<sup>40</sup> blíže viz [www.nadacevia.cz](http://www.nadacevia.cz)

<b>Počet poplatníků poskytujících dary</b>	8 325	8 338	10 843	8 654
<b>Celková částka darů v tis. Kč</b>	<b>971 660</b>	<b>854 907</b>	<b>908 673</b>	<b>750 769</b>

Pramen: Müller, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců, Praha 2000.

#### 4.2.3 Individuální dárci tuzemští i zahraniční

Podíl této skupiny na celkové sumě sponzorských darů je velmi vysoký. Např. v USA tvoří podle statistických údajů až 80 %. Mezi individuálními dárci se objevují nejčastěji členové organizace, dobrovolníci, příbuzní cílových skupin, předplatitelé časopisů či lidé podobných zájmů. Individuální dárci jsou pro neziskové organizace velmi zajímavým zdrojem peněz a jen na nich záleží, zda se jim podaří je oslovit a získat pro spolupráci. Získávání individuálních dárců je dlouhodobou záležitostí, kterou se nevyplatí podceňovat, protože z počátečních příznivců organizace se mohou stát dárci příležitostní, z nich po určité době dárci stálí nebo i hlavní, kteří mohou organizaci např. v závěru svého života odkázat i své jmění, což není ve vyspělých zahraničních ekonomikách výjimkou.

Také individuální dárci si mohou odečíst hodnotu daru od základu daně z příjmů, pokud hodnota daru je nejméně 1 000 Kč, maximální odpočet však nesmí přesáhnout 10 % základu daně. Podívejme se na objem darů od fyzických osob v letech 1996 - 1998 do Tabulky 12. Ještě předtím však musí padnout zmínka o tom, že tabulka zahrnuje jen dary od osob podávajících daňové přiznání. Dary ostatních jednotlivců nejsou vyčísleny, ale zanedbatelné rozhodně nejsou. Jejich výši se pokusilo odhadnout Ministerstvo financí a v roce 1996 ji vyčíslilo částkou 350 - 400 mil. Kč.<sup>41</sup>

Tabulka 12. Dary fyzických osob

	1996	1997	1998
<b>Počet podaných daňových přiznání</b>	nezjištěno	1 205 548	1 323 629
<b>Celková daňová povinnost</b>	nezjištěno	28 008 647	30 931 601
<b>Počet poplatníků poskytujících dary</b>	nezjištěno	77 370	64 102
<b>Celková částka darů v tis. Kč</b>	<b>494 000</b>	<b>644 435</b>	<b>583 422</b>

Pramen: Müller, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců., Praha 2000.

#### 4.2.4 Příjmy z vlastní činnosti

Do této skupiny řadíme příspěvky z hlavní (neziskové) i z vedlejší (hospodářské) činnosti organizace. U hlavní činnosti jde převážně o prodej vlastních výrobků (např. výrobky chráněných dílen pro tělesně postižené, kterou organizace provozuje, nebo časopis či publikace, které organizace vydává.

U vedlejší (hospodářské) činnosti, v poslední době často označované i jako podnikatelská činnost, může jít o pořádání osvětových přednášek, vzdělávacích seminářů, plesů, burz, aukcí atp. Nestátní neziskové organizace přitom mají k vlastní podnikatelské činnosti poněkud ambivalentní vztah: na jedné straně ji chápou jako možný prostředek, jak si udržet finanční nezávislost na veřejných zdrojích, na straně druhé se obávají, aby je neodváděla od jejich

<sup>41</sup> Honetschläger, M.: Daňové zvýhodnění darů pro neziskové organizace a jeho náklady. In: Měsíčník pro neziskový sektor, 12/1999, ICN Praha.



poslání. Krom toho k rozvoji podnikatelských aktivit nepřispívá ani současná legislativa. Z výkladu vyplývá, že z hlediska právních předpisů je provozování podnikatelské činnosti nejjednodušší u občanských sdružení, kde lze zákon dosud vykládat víceznačně. V případě OPS nebo nadací a nadačních fondů je podnikání vlastním jménem právními předpisy buď zcela vyloučeno (nadační fondy), nebo výrazně omezeno. Přesto všechno lze existující zvýhodnění ekonomických činností, jejichž výnos slouží ke krytí ztrát z neziskových činností nestátních neziskových organizací, považovat za výrazný stimul, zejména pro menší organizace. Ze zákona totiž vyplývá, že pokud zisk z ekonomických činností nepřekračuje 300 tis. Kč, je zcela osvobozen od daně, pokud nestátní nezisková organizace použije osvobozené prostředky k úhradě nákladů spojených s aktivitami, v nichž organizace nerealizuje zisk.

Nepříjemností je zákonná povinnost účtovat ziskové činnosti odděleně od činností ztrátových v případě uplatnění nároku na snížení základu daně z příjmu právnických osob o 30 %, protože dochází ke zvyšování nároků na vedení účetnictví nestátních neziskových organizací. Kromě toho nelze z tohoto důvodu započítat ztrátové akce proti ziskovým. V případě, kdy nestátní nezisková organizace provozuje podnikatelskou činnost, může mít při vyšších ziscích z několika činností a ztrátách z jiných činností celkově menší čistý příjem než obchodní společnost, která může proti svým příjmům postavit všechny náklady vynaložené na jejich dosažení (viz zákon o daních z příjmů § 18 odst. 5). To má za následek, že skutečné podnikání nestátních neziskových organizací i s využitím daňových výhod nepředstavuje vážnou konkurenci pro subjekty založené za účelem podnikání.

#### **4.2.5 Členské příspěvky**

Tento druh příjmů je možný v podstatě jen u občanských sdružení, která jsou konstruována na členském principu. Výhodou tohoto druhu příjmů je jeho pravidelnost. Proto patří k předem plánovatelným finančním zdrojům organizace. Mimo základních příspěvků členů lze do stanov ještě začlenit možnost výběru dobrovolných příspěvků na vytvoření např. podpůrného fondu, apod.

#### **4.2.6 Loterie a spotřebitelské hry**

Podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách č. 202/1990 Sb. musí být stanovené procento výtěžku z loterie použito na veřejně prospěšný účel uvedený v povolení loterie. Na veřejně prospěšné účely bylo v roce 1998<sup>42</sup> z prostředků loterie odvedeno na sport 824 175 tis. Kč, na sociální, zdravotní a kulturní účely 14 887 tis. Kč a odvod prostředků ze spotřebitelských soutěží na veřejně prospěšné účely činil pouze 997 tis. Kč. Přitom se v ČR ročně prosází cca. 45 mld. Kč., z toho se 80 % vrací ve výhrách. Dvě třetiny sázek potom připadají na výherní automaty.

Výsledky rozdělování finančních prostředků z loterií a spotřebitelských her, podobně jako státní finanční příspěvky, podporují nejvíce sportovní aktivity, zatímco podpora charitativních činností výrazně zaostává.

#### **4.2.7 Daňová zvýhodnění nestátních neziskových organizací**

Realizace neziskové činnosti plynoucí z poslání neziskových organizací je důvodem pro zvláštní zvýhodněný daňový režim, který je v podstatě nepřímou podporou státu nestátním

---

<sup>42</sup> Rozbor financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR, 1999.

neziskovým organizací. Müller<sup>43</sup> se pokusil vyčíslit za rok 1998 ztrátu státu na výnosu daní, z nichž mají nestátní neziskové organizace úlevu, na 495 mil. Kč. Podívejme se nyní na jednotlivé daňové úlevy podrobněji.

#### **4.2.7.1 Daň z příjmů**

Daň z příjmů je upravena zákonem č. 586/92 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Při zdaňování příjmů postupují neziskové organizace zcela odlišným způsobem než běžný podnikatelský subjekt. Podle tohoto zákona (§ 18) rozlišují neziskové organizace různé typy příjmů, které jsou rozděleny do následujících pěti skupin:

1. příjmy, které nejsou předmětem daně (obecně by tyto příjmy nepatřily do daňového přiznání, ale prakticky, ve vazbě na účetní systém v ČR, budou tyto příjmy v případě podání daňového přiznání korigující odpočtovou položkou). Sem patří:

- příjmy získané zděděním nebo darováním nemovitostí nebo movité věci; jedná se zejména o dary či tzv. sponzorské příspěvky (i když tento termín se v zákoně o dani z příjmů vůbec neobjevuje), přičemž za věci movité jsou považovány i peníze, s výjimkou z nich plynoucích příjmů,
- příjmy z dotací a jiných forem státní podpory a podpory z obecních rozpočtů, jsou-li poskytnuty v souladu s rozpočtovými pravidly republiky, např. příspěvky na provoz, granty,
- příjmy z úroků z vkladů na běžném účtu.

2. příjmy, které nejsou předmětem daně za určitých podmínek:

- příjmy z pronájmů státního majetku, které jsou podle rozpočtových pravidel republiky příjmem státního rozpočtu.

3. příjmy, které sice jsou předmětem daně, ale jsou od daně osvobozené:

- příjmy z členských příspěvků přijatých občanskými sdruženími včetně odborových organizací.

4. příjmy vyplývající z jejich poslání, které jsou vymezeny ve statutech, zřizovacích listinách, zvláštními předpisy, tj. vyplývající z hlavní činnosti neziskové organizace:

- nejsou předmětem daně za podmínky, že náklady (výdaje) vynaložené na tyto činnosti jsou vyšší než příjmy.

5. příjmy, které jsou předmětem daně:

- příjmy z reklam, přičemž daňově uznatelnými výdaji jsou výdaje spojené se zajištěním reklamy,
- příjmy z nájemného, s výjimkou pronajatého státního majetku, který je příjmem státního rozpočtu,
- příjmy z činností vyplývajících z poslání organizace v případě, že jsou vyšší než vynaložené náklady na tuto činnost. V opačném případě není situace považována za

---

<sup>43</sup> Müller, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců, Praha 2000.

daňovou ztrátu, ale dosažené příjmy jsou zařazeny do kategorie příjmů, které nejsou předmětem daně.

V návaznosti na příjmy se musí v jednotlivých skupinách rozčlenit i výdaje odpovídající každému druhu příjmů. V souladu s § 24 odst. 3 zákona o daních z příjmů jsou uznány pouze výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů, které jsou předmětem daně. Zákon ukládá neziskovým organizacím vést účetnictví tak, aby nejpozději ke dni účetní závěrky byly vedeny odděleně příjmy, které jsou předmětem daně nebo předmětem daně sice jsou, ale jsou osvobozeny. Totéž platí i pro výdaje.

Obvykle se stává, že příjmy od zřizovatelů, dotace, dary, členské příspěvky a příjmy z hlavní činnosti nejsou v takové výši, aby plně pokryly výdaje neziskové organizace, proto zdaňování dosažených příjmů snižuje ekonomický výsledek činnosti. Zákon o daních z příjmů umožňoval do konce roku 2000 v § 20 odst. 7 snížení daňového základu až o 30 %, maximálně však o 3 mil. Kč. V případě, že 30 % ze základu daně byla částka menší než 100 tis. Kč, bylo možné odečíst částku ve výši nejméně 100 tis. Kč, maximálně však do výše základu daně. Z toho vyplývá, že dani z příjmů podléhal daňový základ vyšší než 100 tis. Kč. K 1. 1. 2001 vstoupila v platnost změna výše uvedeného paragrafu, která zvyšuje částku minimálního sníženého základu daně z dosavadních 100 tis. Kč na 300 tis. Kč a naopak snižuje částku maximálního snížení základu daně ze 3 mil. Kč na 1 mil. Kč. Nově je také stanoven časový prostor pro použití takto získaných prostředků na tři bezprostředně následující zdaňovací období. Právní úprava dosud žádný časový limit nevymezovala.

Podnikatelské subjekty mohou umořovat ztrátu vzniklou v jednom zdaňovacím období kdykoliv v následujících sedmi obdobích. Pro neziskové organizace vyplývá tatáž možnost pouze v rámci jejich vedlejší hospodářské činnosti, s výjimkou obecně prospěšných společností, kterým je možnost odpočtu odepřena přímo zákonem.

Částečně daňově osvobozeni jsou také přispěvatelé neziskových činností. Podle § 20 odst. 8 zákona o daních z příjmů si může právnická osoba odečíst ze základu daně hodnotu darů poskytnutých obcím a právnickým osobám se sídlem na území ČR na financování vědy a vzdělání, výzkumných a vývojových účelů, kultury, školství, na policii, požární ochranu, na podporu a ochranu mládeže, na ochranu zvířat, na účely sociální, zdravotnické, ekologické, humanitární, charitativní, náboženské pro registrované církve a náboženské společnosti, tělovýchovné a sportovní a politickým stranám a politickým hnutím na jejich činnost, dále fyzickým osobám s bydlištěm na území ČR provozujícím školská a zdravotnická zařízení a zařízení na ochranu opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat, na financování těchto zařízení, pokud hodnota daru činí alespoň 2000 Kč. V úhrnu bylo možno do roku 2000 odečíst nejvýše 2 % ze základu daně z příjmů právnické osoby, od roku 2001 je to 5 % základu daně.<sup>44</sup> Tento odpočet nemohou provést subjekty, které nejsou založeny nebo zřízeny za účelem podnikání. Takto poskytnutý dar je účelově vázán a nelze ho použít k jiným účelům. Tento dar je osvobozen od daně darovací. Dar lze obdržet na základě darovací smlouvy, kde je přesně vymezen účel daru. Dar může neziskové organizaci poskytnout i osoba fyzická, a to podle § 15 odst. 8 zákona o daních z příjmů. Ta si může od základu daně odečíst částku, jejíž úhrnná hodnota ve zdaňovacím období přesáhne 2 % základu daně anebo činí alespoň 1000 Kč. V úhrnu si však může odečíst maximálně 10 % ze základu daně.

---

<sup>44</sup> Kromě zvýšení max. výše odpočtu hodnoty daru se rozšířily také aktivity, na které může být tento dar poskytnut právnickým osobám, právě o činnost politických stran a hnutí.

#### **4.2.7.2 Daň z přidané hodnoty**

Předmětem daně z přidané hodnoty jsou dle zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, zdanitelná plnění uskutečněná v tuzemsku při podnikání. Činnosti vykonávané neziskovými organizacemi jsou zdanitelným plněním a jsou předmětem daně podle § 7 odst. 2 písm. f. Dani z přidané hodnoty podléhají příjmy, o kterých neziskové organizace oprávněně účtují v oblasti hospodářské činnosti a dále v ziskově provozované hlavní činnosti. Rozhodující je přitom zaúčtované plnění. Bylo-li u organizace plnění zaúčtováno jako příjem z hospodářské činnosti, jedná se vždy o zdanitelná plnění. Zdanitelným plněním nejsou příjmy z místních a správních poplatků.

Neziskové organizace se mohou stát plátcem daně z přidané hodnoty, pokud provádějí zdanitelná plnění a obrát za tato zdanitelná plnění v období tří po sobě následujících měsíců překročí 750 tis. Kč. Do obrátu se nezapočítává obrát z činností, které jsou od daně z přidané hodnoty osvobozeny (viz § 2 odst. 2c.).

Uplatňováním daně z přidané hodnoty v odvětví zdravotnictví, školství, kultury, obcí a organizací, které nebyly zřízeny za účelem podnikání, se podrobně zabývá Pokyn D - 160, který vysvětluje záležitosti zdanitelných plnění neziskových organizací, registraci a její zrušení a nárok na odpočet daně na vstupu, přičemž řeší i specifické problémy ve zdravotnictví, školství a v kultuře a uplatňování daně obcemi.

Výše popsaná zákonná úprava DPH platná do konce roku 2000 znevýhodňovala neziskové organizace, které provozovaly hospodářskou činnost, protože do součtu ve jmenovateli se při výpočtu koeficientu započítávaly i dotace, příspěvky včetně členských příspěvků, popř. jiné příspěvky ze státního rozpočtu nebo rozpočtů místních. Ustanovení platné od 1. 1. 2001 jakoby odpovídalo pozitivně na některé požadavky, které usilovaly nahradit krácení odpočtu koeficientem. Ten byl nahrazen způsobem uplatňovaným v okolních zemích (např. v Rakousku, Německu), kdy lze DPH uplatnit na vstupu pouze u té činnosti, kde je zdanitelné plnění na výstupu. V současnosti je tedy možné uplatnit plný nárok na odpočet zdanitelných plnění na vstupu, která přímo souvisí se zdanitelnými plněními na výstupu. V případě, že zde není přímá souvislost, použije se způsob uplatňovaný do roku 2000, tedy pomocí koeficientu. Toto ustanovení tedy přestává diskriminovat organizace, které vykonávají hospodářskou činnost v jiné oblasti, než je jejich hlavní činnost. Pokud však organizace vykonává obě činnosti ve stejné oblasti, je více pravděpodobné, že bude i nadále znevýhodněna a nebude moci cenově konkurovat podnikatelským subjektům.

#### **4.2.7.3 Silniční daň**

Předmětem daně silniční jsou podle zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, vozidla, kterým byla v ČR přidělena SPZ, jsou používána k podnikání nebo v přímé souvislosti z podnikáním nebo k činnostem, z nichž plynoucí příjmy jsou předmětem daní z příjmů - to se týká také organizací založených nebo zřízených za jiným účelem, než je podnikání.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud jsou ve zdaňovacím období příjmy z hlavní činnosti předmětem daně a v nákladech s nimi souvisejících jsou zahrnuty náklady na provoz vozidel, vzniká organizaci povinnost platit silniční daň. Další režim je shodný s režimem podnikatelských subjektů.

#### **4.2.7.4 Daň z nemovitostí**

Poplatníkem daně z nemovitostí je dle zákona č. 338/92 Sb., o dani z nemovitostí, vždy vlastník pozemku či stavby, právnická i fyzická osoba, která má k tomuto majetku právo hospodaření, nebo které bylo zřízeno právo trvalého užívání. Zákon uvádí dále subjekty,

jejichž pozemky a stavby byly od daně osvobozeny. To řeší § 4 daného zákona. Nestátní neziskové organizace jsou osvobozeny jak od daně z pozemků, tak od daně ze staveb. Od daně z nemovitostí jsou osvobozeny pozemky, které tvoří jeden funkční celek se stavbou nebo jde o stavbu ve vlastnictví občanských sdružení či OPS, a dále pozemky tvořící jeden funkční celek se stavbou, a stavby sloužící školám a školským zařízením, muzeím a galeriím (vymezených zvláštním předpisem), knihovnám, státním archivům, zdravotnickým zařízením, zařízením sociální péče a nadacím.

Osvobození je možné uplatnit pouze při splnění podmínky, že pozemky a stavby nejsou využívány pro podnikatelskou činnost nebo pronajímány.

#### **4.2.7.5 Daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí**

Od těchto daní je dle zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, osvobozeno bezúplatné nabytí majetku do vlastnictví ČR nebo vlastnictví obcí, pokud právo hospodaření s tímto majetkem vykonávají ústřední orgány, Fond dětí a mládeže, státní fondy, okresní úřady, obce nebo kraje, příspěvkové organizace, organizační složky zřízené ústředními orgány, obcemi či kraji.

Dále je od uvedených daní osvobozeno bezúplatné nabytí majetku uvedené v zákoně, jako např. určené na financování zařízení a humanitárních akcí v oblasti kultury, školství, vědy a vzdělávání, zdravotnictví, sociální péče, ekologie, tělovýchovy, sportu, výchovy a ochrany dětí a mládeže, požární ochrany; nadacemi nebo nadačními fondy, osvobození se týká i majetku poskytnutého nadacemi nebo nadačními fondy v souladu s jejich činností.

Od daně z převodu nemovitostí jsou osvobozeny převody a přechody vlastnictví k nemovitostem v souvislosti s rozdělováním a slučováním obcí nebo změnami jejich území, převody do svazku obcí nebo ze svazku obcí. Dále je od daně z převodu nemovitostí osvobozen převod vlastnictví ČR, pokud právo hospodaření s tímto majetkem vykonávají státní fondy, okresní úřady, příspěvkové organizace či organizační složky zřízené ústředními orgány nebo kraji, původně také okresními úřady.

Od daně darovací jsou osvobozena bezúplatná nabytí majetku právnickými osobami provozujícími školská zařízení a zařízení na ochranu opuštěných nebo ohrožených zvířat. Nárok na osvobození musí nezisková organizace uplatnit podáním daňového přiznání.

#### **4.2.7.6 Daňová asigance<sup>45</sup>**

Kromě zmiňovaných daňových úlev může stát použít i jiné mechanismy na podporu veřejně prospěšných činností. Jedním z nich je i možnost daňových poplatníků - fyzických osob - poskytnout určité procento daně z příjmu nestátním neziskovým organizacím. Tento princip je v některých zemích (Itálie, Španělsko) úspěšně uplatňován v souvislosti s financováním činností církví a náboženských společností.

---

<sup>45</sup> Pro bližší seznámení s touto problematikou odkazují na kapitolu 3.6.1 tohoto textu.

## 5 NESTÁTNÍ NEZISKOVÝ SEKTOR A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Mezi významné problémy nestátního neziskového sektoru patří - kromě už analyzovaných problémů právního zakotvení a financování - oblast vztahů neziskových organizací se státem, oblast vztahů s veřejností a oblast vztahů neziskových organizací mezi sebou navzájem. V oblasti **vztahů neziskových organizací se státem** se už leccos zlepšilo, např. rozdělení příspěvků z NIF je chápáno jako první úspěšný krok vzájemné partnerské spolupráce. **Vzájemné vztahy neziskových organizací** v ČR jsou v současnosti poznamenány nezdravou rivalitou mezi jednotlivými organizacemi, hlavně co se týká boje o veřejné finanční prostředky, což není ku škodě věci, protože tento stav nutí neziskové organizace k co nejefektivnějším výkonům. Pochopitelně za předpokladu, že budeme abstrahovat od možnosti, že neziskové organizace orientují svou činnost podle priorit státní dotační politiky, aby byly finančně zajištěné. Nejostřejší spor panoval a stále ještě panuje mezi „starými“ ROPO a nově vzniklými nestátními neziskovými organizacemi, který vyvolával neustále diskuse o nutnosti transformovat tyto organizace na nestátní neziskové organizace.

V této kapitole proto budeme věnovat pozornost reformě veřejné správy a sní spojené transformaci ROPO a partnerství neziskových organizací a orgánů veřejné správy.

### 5.1 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY

#### 5.1.1 Podstata reformy veřejné správy<sup>46</sup>

Pro výkon a řízení činností ve veřejné správě si každá společnost vytváří na území státu systém (podléhající historickému vývoji) specializovaných institucí, které z pohledu členění veřejného sektoru podle Streckové<sup>47</sup> lze řadit do odvětví veřejné správy. Zpětně má systém a fungování veřejné správy nezanedbatelný vliv na vývoj společnosti.

Na členění veřejné správy existují dva zásadní pohledy:

- členění ve vztahu k základnímu poslání institucí související s demokratickými principy a jejich pilíři, tj. moc zákonodárná (parlament), moc výkonná (vláda, prezident) a moc soudní (ústavní soudy, obecné a správní soudy), popř. kontrolní (Nejvyšší kontrolní úřad, Nejvyšší účetní dvůr, Národní banka apod.). Instituce zákonodárné, soudní a kontrolní jsou konstituovány ústavou, instituce moci výkonné pak ústavou a kompetenčním zákonem (č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v ČR, ve znění pozdějších předpisů), případně zákony speciálními, jako je např. zákon o obcích apod.;

---

<sup>46</sup> Veřejnou správu bylo nutné reformovat, protože vykazovala zásadní nedostatky, které negativně ovlivňovaly další rozvoj společnosti, národního hospodářství a veřejného sektoru a jejichž odstranění bylo výslovně zapracováno do reformních kroků. Mezi zmíněné nedostatky patří nízký stupeň decentralizace a dekoncentrace v porovnání se zeměmi EU a s potřebami společnosti, nízká úroveň a horizontální koordinace činnosti jednotlivých orgánů veřejného sektoru, kde převládá vertikální úroveň resortního řízení, vysoká míra přerozdělovacích procesů veřejných rozpočtů prostřednictvím státního rozpočtu, malá efektivnost výkonů veřejného sektoru, resp. veřejných služeb, nízká účinnost používaných forem, nástrojů a metod řízení ve veřejné správě, malá systémovost ve veřejné kontrole a to jak v odborné, tak i v laické, neexistence koncepčně propracovaného systému přípravy pracovníků veřejné správy, pracovní právní postavení pracovníků veřejné správy a jejich odměňování a nesystémová řešení přenosu informací v rámci veřejné správy. Pro odstranění uvedených nedostatků byly připraveny a postupně realizovány projekty, granty (především z fondu Phare), úpravy a změny legislativy a je připravován a budován jednotný vzdělávací systém pro pracovníky veřejné správy.

<sup>47</sup> Strecková, Y., Malý, I. a kol.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Praha 1998.

- členění ve vztahu k principům rozhodování o potřebách občanů a jejich zabezpečení na státní správu a samosprávu, tj. územní uspořádání (obce, kraje, země) a zájmové uspořádání (komory, svazy, sdružení, atd.).

Podle kompetenčního zákona jsou zřizována ministerstva a ústřední úřady státní správy, které většinou mají ve státním rozpočtu svoji vlastní kapitolu a které si zřizují podle potřeby svoje organizační jednotky. Jde např. o Státní ústav pro jadernou bezpečnost, Český báňský úřad atp.

V rámci přípravy reformy veřejné správy muselo Ministerstvo vnitra přistoupit k přípravě dvou zákonů, upravujících činnost zaměstnanců veřejné správy. První z nich představuje tzv. služební zákon („velká státní služba“), který se vztahuje na zákonem určené zaměstnance ministerstev a jiných správních úřadů, kteří se stanou státními zaměstnanci (jedná se o cca. 75 tis. osob). Druhým je zákon o zaměstnancích územní veřejné správy („malá státní služba“).<sup>48</sup> Z uvedeného vyplývá, že systém veřejné správy zahrnuje:

- instituce členěné podle charakteru poslání,
- pracovníky alokované do jednotlivých institucí a jejich organizačních jednotek,
- soustavu zákonů, vyhlášek, podzákonných norem, individuálních správních rozhodnutí a aktů,
- soubory pravidel, pracovních postupů a činností,
- komunikační soustavy, soubory informací a nosičů,
- soubory hmotného zabezpečení a techniky.

Jde tedy o velmi komplikovaný systém, jehož reforma si vyžádala a vyžaduje centrální řízení, avšak s přihlédnutím k požadavkům občanů, obcí, měst a parlamentu.

Základní harmonogram realizace reformy s využitím takzvaného spojeného modelu výkonu státní správy a samosprávy na úrovni krajů a obcí vypadá následovně:

- Dosud byly schváleny zásadní zákony jako např. zákon o obcích, krajích, o volbách do zastupitelstev krajů, o okresních úřadech, o podpoře regionálního rozvoje, o majetku státu, o rozpočtových pravidlech ČR, o odměňování ve veřejné správě, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů i zákon o státní službě.
- Dne 12.11.2000 proběhly volby do krajských zastupitelstev 13 krajů.
- V letech 2001 – 2002 došlo k převedení kompetencí okresních úřadů a centrálních orgánů na kraje a obce pověřené výkonem státní správy (viz dále II. fáze reformy).
- K 31.12.2002 došlo ke zrušení okresních úřadů a k ustavení obcí s přenesenou působností státní správy.
- Během roku 2001 došlo k náběhu jednotného vzdělávacího systému pracovníků veřejné správy.

---

<sup>48</sup> Do ní nejsou zahrnovány např. soudy, státní zastupitelství, policie, vězeňská služba, armáda (vojáci z povolání), ale ani zaměstnanci obecních či krajských úřadů, kteří vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Dále sem nepatří ani zaměstnanci veřejné správy, kteří působí např. ve školství, v kulturních a zdravotnických státních či obecních zařízeních, pracovníci státních podniků apod.

Druhá fáze reformy se mimo jiné týkala cca. 15 tis. osob, úředníků okresních úřadů a byla velmi citlivá a obtížná, protože šlo o to, nepřipustit kolaps okresních úřadů předčasným odchodem jejich úředníků mimo státní správu.

S ohledem na převod podstatné části výkonu státní správy na pověřené obce se začal využívat model tří typů obcí pověřené výkonem státní správy, a to obce s minimálním rozsahem státní správy (jde o 6.259 obcí I. stupně pověření, např. organizací voleb), obce s pověřením II. stupně (matrika, stav. úřad atp. - 383 obcí) a obce s pověřením III. stupně, které vznikly po zrušení okresních úřadů a zajišťují např. rozhodování ve výkonu státní správy. Mezi kritéria zařazení obcí do III. stupně pověření patřila vzdálenost místa výkonu státní správy od místa bydliště občana (do 20 km) a kvalita výkonu státní správy.

### **5.1.2 Zákony doprovázející reformu veřejné správy mající vztah k neziskovým organizacím**

Činnost neziskových organizací ovlivnilo v rámci reformy veřejné správy několik zákonů. Nejvýznamnějšími z nich jsou zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o okresních úřadech, zákon o rozpočtových pravidlech, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Zákony, které do jisté míry provedly transformaci ROPO jsou :

#### **5.1.2.1 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**

**Zákon věnuje pozornost organizacím samosprávných celků a vymezuje mj., že územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat:**

- jako svá zařízení vlastní organizační složky bez právní subjektivity,
- **příspěvkové organizace** jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,
- obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,
- obecně prospěšné společnosti podle zvláštního zákona.

Zákon konstatuje, že organizační složky a příspěvkové organizace zřizuje územní samosprávný celek pro takové veřejně prospěšné činnosti, které jsou ve své působnosti neziskové.

**Organizační složka** vzniká a zaniká rozhodnutím zastupitelstva územního samosprávného celku a nahrazuje činnost původních rozpočtových organizací. Při zřízení organizační složky musí zřizovatel vydat zřizovací listinu (její náležitosti předepisuje zákon). Samosprávný celek ji bude zřizovat tehdy, pokud zajišťované činnosti nebudou vyžadovat velký počet zaměstnanců, nebudou potřebovat složité strojní či technické vybavení, nebudou vnitřně nebo jinak organizačně členěné a nebudou vstupovat do složitých ekonomických nebo právních vztahů. Zásadní změnou a novinkou je skutečnost, že organizační složka **není samostatnou právnickou osobou**, a tudíž všichni její zaměstnanci jsou zaměstnanci obce nebo kraje. Organizační složka **není účetní jednotkou**, příjmy a výdaje (rozpočet) organizační složky jsou obsaženy v rozpočtu jejího zřizovatele. Ve své podstatě je **její hospodaření** podobné tzv. „zálohové organizaci“, neboť zřizovatel na ni přenáší možnost disponovat jen s takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou, pravidelnou činností, kterou je nutné zabezpečovat operativně. Tyto prostředky potom zřizovatel poskytuje organizační složce formou **provozní zálohy** (v hotovosti nebo zřízením běžného účtu u banky). Nevyčerpanou



zálohu je organizační složka povinna vrátit zřizovateli v jím stanoveném termínu, nejpozději před koncem roku.

**Příspěvková organizace** vzniká a zaniká rozhodnutím zastupitelstva územního samosprávného celku. Příspěvková organizace je na rozdíl od organizační složky **samostatnou právnickou osobou a účetní jednotkou**. Náležitosti zřizovací listiny předepisuje zákon č. 250/2000 Sb. v § 27. Oproti dosavadní úpravě je zde několik rozdílů:

- **vymezení hlavního účelu** a tomu odpovídajícího předmětu činnosti je zapotřebí formulovat poměrně přesně,
- **vymezení majetku zřizovatele a majetkových práv příspěvkové organizace** k tomuto majetku zřizovatele je předepsáno tak, že nadále nebude možno příslušnou pasáž zřizovací listiny formulovat za pomoci obecného odkazu, jak je dosud velmi časté,
- **vymezení okruhů doplňkové činnosti**, přičemž jde o nový termín místo dosud používaného označení „vedlejší hospodářské činnosti“.

**Zákon dále výslovně stanovuje zřizovateli příspěvkové organizace kontrolovat hospodaření organizace a podat návrh na zápis příspěvkové organizace do obchodního rejstříku. Tímto zákonem se tedy jednoznačně zpřesňuje postavení příspěvkových organizací jako vykonavatelů vůle a rozhodnutí zřizovatele. Příspěvková organizace je sice nadále samostatnou právnickou osobou, ale tuto samostatnost smí projevovat pouze a jedině v rámci parametrů stanovených zřizovatelem ve zřizovací listině. Ta se tedy stává dokumentem, jehož přesné formulování nelze podceňovat.**

V oblasti **hospodaření příspěvkových organizací** zřízených samosprávnými celky jsou stanoveny výslovně nejen některé povinnosti příspěvkové organizace, ale i zřizovatele. K nim patří následující:

- zisk z doplňkové činnosti může příspěvková organizace použít pouze ve prospěch své hlavní činnosti, výjimku povoluje zřizovatel,
- rozpočet zřizovatele zprostředkovává vztah příspěvkové organizace ke státnímu rozpočtu nebo k rozpočtu kraje (v případě příspěvkové organizace zřizované obcí),
- zřizovatel může v neprospěch příspěvkové organizace změnit rozpočtový návrh jen ze závazných, objektivně působících příčin,
- pořizovat věci nákupem na splátky může příspěvková organizace jen se souhlasem zřizovatele,
- příspěvková organizace není oprávněna poskytovat dary jiným subjektům (s výjimkou užití prostředků FKSP).

#### **5.1.2.2 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích**

Tyto zákony zcela zásadním způsobem změnilы postavení orgánů veřejné správy na úrovni státu. Ze zákona se totiž změnilы veškeré rozpočtové organizace těchto orgánů na již zmíněné organizační složky státu nebo územně samosprávných celků, a to bez právní subjektivity. Tak např. okresní úřady byly (jen v roce 2001) ze zákona právě organizačními složkami státu. Jejich rozpočet byl součástí státního rozpočtu, správcem této kapitoly bylo ministerstvo financí.

Rozpočet organizační složky státu zahrnuje pouze příjmy a výdaje související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině, případně vymezenými v zákoně, který organizační složku státu zřizuje. Kromě zdrojů ze státního rozpočtu organizační složka státu hospodaří s

mimorozpočtovými zdroji, kterými jsou prostředky fondů organizační složky státu (rezervní fond, FKSP), zisk získaný hospodářskou činností vykonávanou na základě zvláštního zákona, peněžité dary a prostředky poskytnuté ze zahraničí podle jejich vymezení na základě právního aktu, kterým byly poskytnuty. Kromě organizačních složek státu mohou orgány veřejné správy na úrovni státu zřizovat také příspěvkové organizace státu. Ty hospodaří s peněžními prostředky získanými hlavní činností a s peněžními prostředky přijatými ze státního rozpočtu pouze v rámci finančních vztahů stanovených zřizovatelem. Může se jednat o příspěvek na provoz ze státního rozpočtu nebo odvod z provozu do státního rozpočtu, o individuální a systémové dotace pro financování programů a akcí, o návratnou finanční výpomoc nebo o odvody odpisů. Dále příspěvková organizace státu hospodaří s prostředky svých fondů, s prostředky získanými jinou činností, s peněžitými dary od fyzických a právnických osob a s peněžními prostředky poskytnutými ze zahraničí. Hlavní činností je činnost vymezená zřizovateli příspěvkové organizace zvláštním zákonem.<sup>49</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že do konce roku 2002 byly všechny příspěvkové organizace původně zřizované okresními úřady buď zrušeny, nebo předeny na organizační složky (státu) nebo předány územním samosprávám. Z uvedených zákonů dále vyplývá, že poskytování příspěvků z rozpočtu okresního úřadu na činnost nestátních neziskových organizací v průběhu transformace veřejné správy nebylo možné.

### 5.1.3 Výsledky transformace původních ROPO

S účinností zákona č. 250/2000 Sb. (k 1.1.2001) se původní rozpočtové organizace zřizované obcí či státem staly organizační složkou obce, územně samosprávného celku či státu nebo se přeměnily na příspěvkovou organizaci obce či územně samosprávného celku, obecně prospěšnou společnost, obchodní společnost (a.s. či s.r.o.), nebo zanikly. Hospodaření organizačních složek je provázáno s rozpočtem jejich zřizovatele, možnost vedlejších příjmů je vyloučena. V zásadě se tedy neliší (s výjimkou chybějící právní subjektivity) od rozpočtových organizací a je totožné s hospodařením tzv. zálohových organizací.

Reforma ROPO tak umožnila vládním neziskovým organizacím fungovat v jedné z právních forem typických nestátních neziskových organizací, totiž obecně prospěšných společností. Vzhledem k problematické legislativě OPS se však potvrdil předpoklad, že tuto možnost zřizovatelé vládních organizací nebudou hojně využívat. Nejvíce se rozšířila forma příspěvkové organizace, která má ze zákona nárok na každoroční příspěvek od svého zřizovatele na hlavní činnost, a kromě toho může vyvíjet doplňkovou činnost, vymezenou ve zřizovací listině.

Nestátním neziskovým organizacím se po dokončení reformy veřejné správy také zúžil okruh možných příjmů z veřejných rozpočtů, neboť již nemohou žádat finanční příspěvek od okresních úřadů. Dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu bude moci neziskovým organizacím poskytnout pouze ústřední orgán státní správy (ministerstvo), Akademie věd České republiky a Grantová agentura České republiky nebo ten, koho určí zvláštní zákon. Dále se mohou ucházet o podporu u orgánů samosprávy (obcí a krajů).

Transformace ROPO tedy proběhla, ale konkurenční prostředí mezi vládními a nestátními neziskovými organizacemi nezmizelo. Na existenci vládních neziskových organizací nemusí být v zásadě nic špatného, stát si je zřizuje, aby mohl dostát plnění tzv. funkcí státu (viz dále). Zdařilým i když specifickým příkladem transformace příspěvkových organizací Ministerstva školství jsou například veřejné vysoké školy, které jsou v současnosti specifickými nestátními

---

<sup>49</sup> Např. zákonem č. 11/1993 Sb. o Kanceláři prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

neziskovými organizacemi zřizovanými zvláštním zákonem. Stát v něm vymezuje účel jejich činnosti, který je jednou z funkcí státu, a to zajištění vzdělání.

I u jiných činností, které jsou shodné s funkcemi státu, by měl stát vymezit, které činnosti a do jaké míry si bude zajišťovat „svépomocí“, tj. svými organizacemi, a které nabídne za finanční výpomoc nestátním neziskovým organizacím. Právě zde by mohl sehrát roli již výše zmíněný systém vyhlašování veřejných soutěží.

## **5.2 PARTNERSTVÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ A VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO PŘEDPOKLAD EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÝCH SLUŽEB**

V souvislosti se vstupem ČR do EU se v posledních několika letech často hovoří o účelnosti oboustranně vzájemné spolupráce institucí veřejné správy (státní správy a samosprávy) a nestátních neziskových organizací jako představitelů občanské angažovanosti na veřejném životě. Jaké jsou však důvody pro to, aby tyto dva na první pohled institucionálně nesourodé aparáty - byrokratická veřejná správa a „svobodomyslný“ neziskový sektor - navzájem spolupracovaly?

### **5.2.1 Funkce státu**

Podle Listiny základních práv a svobod, která je nedílnou součástí Ústavy ČR, musí být rozhodující část výdajů státního rozpočtu určena na zajišťování tzv. **funkcí státu**. Jedná se o služby, které veřejná správa (tj. státní správa a samospráva) musí pro občany zajišťovat. Jde tedy především o školství, kulturu, dopravu, obranu a bezpečnost, soudnictví, vězeňskou službu, oblast důchodového zabezpečení, zastupitelské úřady v cizině a celou řadu dalších funkcí, se kterými se občané denně setkávají. Na zajišťování těchto **veřejných služeb** stát (obec, kraj) v první řadě zřizuje státní (obecní, krajské) příspěvkové organizace, či organizační složky bez právní subjektivity (bývalé rozpočtové organizace). Touto cestou jsou za přímého řízení zřizovatele naplňována jednotlivá ustanovení Ústavy z hlediska funkcí státu. Další možností, jak tyto služby zajistit, je právě avizovaná spolupráce s nestátními neziskovými organizacemi, která se realizuje především poskytnutím finančního příspěvku (např. prostřednictvím dotační politiky státního rozpočtu) na produkci těchto služeb.

Je pochopitelně věcí státu (obce, kraje) v jaké míře svěřit své úkoly státním (krajským, obecním) nebo nestátním neziskovým organizacím. Stát (kraj, obec) zkrátka mají povinnost výše uvedené služby zajišťovat. Pokud stát (kraj, obec) tyto služby svěřit nestátním neziskovým organizacím, neznamená to, že se zřídá povinnosti a odpovědnosti za tyto služby. Nestátní nezisková organizace tedy musí svou činností stát přesvědčit o tom, že je schopna tyto služby zajišťovat, a to za finančních a věcných podmínek daných státem (krajem, obcí). Na straně druhé musí zase stát dát dostatečně najevo, že má v úmyslu tyto služby příslušné neziskové organizaci skutečně svěřit. Je tedy věcí vzájemné důvěry mezi státem (krajem, obcí) a nestátní neziskovou organizací, zda stát tyto služby svěřit své, můžeme říci státní neziskové organizaci, nebo zda je převede mimo státní (krajskou, obecní) sféru, tedy na nestátní neziskovou organizaci.

Úlohy, resp. funkce státu jsou naplňovány prostřednictvím tzv. **veřejné politiky**. Tu lze chápat jako proces tvorby a realizace rozhodnutí, která ve veřejném zájmu činí politici a úředníci působící ve veřejné správě.<sup>50</sup> Je-li vyvíjen jakýkoliv tlak na prosazení určitých změn

---

<sup>50</sup> Háva, P.: Analýza procesů rozhodování ve veřejné politice v České republice. In: Purkrábek, M. a kol.: Rozhodování, financování a komunikace ve veřejné politice v České republice. Institut sociologických studií, FSV UK Praha, 1997, s. 49-50.

anebo naopak na zabránění určitým změnám ve veřejné politice, hovoříme o ovlivňování veřejné politiky. Formy ovlivňování veřejné politiky, které mají k dispozici neziskové organizace, jsou v zásadě dvě: umírněné a radikální. Mezi umírněné formy se obecně řadí ovlivňování cestou příkladného jednání a také lobbování. Mezi radikální formy patří různé způsoby mobilizování veřejnosti a vymáhání požadavků soudní cestou.

Většina neziskových organizací v České republice má dnes (dvanáct let od svého faktického vzniku) již poměrně jasnou představu o svém místě a fungování ve společnosti. Nelze pochybovat o tom, že v celkovém důsledku tyto představy postupně vedou k vytváření celkové identity neziskového sektoru u nás. **Součástí této identity je přesvědčení většiny představitelů neziskových organizací, že jejich organizace jsou efektivnější a více inovační než srovnatelné organizace státní správy.** Vymezování identity neziskových organizací vůči státní správě vyznívá velmi pozitivně a působí sebevědomým dojmem. **Neziskové organizace totiž své služby nabízí v místě, kde je služba poptávána, tudíž znají nejlépe skutečnou poptávku a jsou schopny pružně reagovat na její změny. Spotřebitelé služeb mohou také okamžitě kontrolovat jejich kvalitu, čímž nutí neziskové organizace k vysoké kvalitě poskytovaných služeb.**

Avšak - je tomu skutečně tak? Žádné dosavadní exaktní studie tuto skutečnost ani nepotvrdily, ani jednoznačně nevyvrátily. Oporu tu skýtá pouze teorie:

### 5.2.2 Vztahy státu a neziskových organizací

Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem mohou být v zásadě kooperativní, resp. partnerské, nebo konfliktní. Kooperativní, partnerské modely vycházejí z premis **interdependence theory**,<sup>51</sup> podle níž si stát i neziskové organizace uvědomí, že cesta vzájemné kompenzace nedostatků je efektivnější než konflikt. Na obou stranách vztahu mezi státem a neziskovými organizacemi se nacházejí prvky, které předurčují stát a neziskové organizace ke spolupráci. Zjednodušeně by se dalo říci, že si vzájemně pomáhají kompenzovat své nedostatky, a proto jsou na sobě závislé. Neziskové organizace jsou často v dané oblasti aktivní ještě dříve, než se o ni začne zajímat stát. V tomto momentě již disponují zpracovanými expertizami, rozvinutými strukturami a mají zkušenosti, na které může veřejná správa navázat. Mimoto neziskové organizace často mobilizují politickou podporu nezbytnou k tomu, aby se o daný problém začala veřejná správa zajímat. Tato podpora pak neziskovým organizacím často slouží k zajištění role dodavatele služeb v oblasti, do které se stát rozhodl vstoupit. Konečně, navzdory všem výhodám, které neziskové organizace mají, nelze nevidět i jejich závažné limity, které omezují jejich schopnost přispívat k řešení veřejných otázek. Takovýmto limitujícím faktorem bývá především nedostatek zdrojů pro řešení rozsáhlejších společenských problémů. Proto se neziskové organizace musejí obracet nejen na soukromé sponzory, ale především na stát.

Obecně tedy můžeme konstatovat, že neziskové organizace v rámci spolupráce s veřejnou správou monitorují problémová pole společnosti, identifikují ty problémy, které považují za závažné, a vytvářejí tlak na stát, resp. vládu, aby se o problémy začal/a zajímat. Stát reaguje vstřícně, vypracuje (za přispění neziskových organizací) programy, jak problémy řešit, najde zdroje na jejich realizaci, a pak se obrátí jak na neziskové organizace, tak na komerční organizace, aby zajistily příslušné služby. Stát samozřejmě může také sám odhalit skutečnost, že určité služby nefungují tak, jak by měly, a vyzve neziskové organizace, aby se v daném směru angažovaly. V tomto případě hovoříme o tzv. **průběžné spolupráci**. Pokud stát

---

<sup>51</sup> Salamon, Lester M. – Anheier, H. K. – Sokolowski, W. and Associates: The Emerging Sector. Baltimore, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, 1996, str. 17

nereflektuje snahu řešit identifikované problémy, snaží se je neziskové organizace řešit samy. Stát vůči aktivitám neziskových organizací zachovává postoj tolerantní neshody. Časem však přece jen shledá, ať už sám nebo pod tlakem veřejnosti, že řešení identifikovaných problémů je ve veřejném zájmu, ocení úsilí neziskových organizací, snaží se využít jejich know-how, které nabyly při řešení problémů a začne jim do určité míry na řešení daných problémů přispívat. Zde se jedná o tzv. **odloženou spolupráci**.<sup>52</sup>

### 5.2.3 Partnerství jako oboustranná vzájemná spolupráce

Praxe vyspělých zemí západního světa nabízí na základě interdependence theory tři modely partnerství státu a neziskových organizací:<sup>53</sup>

První z nich představuje „**německý korporativní model**“, ve kterém šest svobodných asociací neziskových organizací ustanovilo formální kooperační orgán, se kterým je vláda povinná konzultovat legislativní otázky ve všech hlavních společenských oblastech. Takto je zajištěna účast všech hlavních sítí neziskových organizací na rozhodovacích procesech týkajících se implementace veřejných politik.

Druhým modelem je **americký model „zájmových skupin“**. Ten nezná žádné formální kanály, které by neziskovým organizacím umožňovaly ovlivňovat formování veřejných politik. Není zde ani příležitost pro nějakou zastřešující skupinu reprezentující celý neziskový sektor, jež by se mohla efektivně zapojit do diskusí o zacílení veřejných politik. Neziskové organizace v tomto modelu vystupují jako nositelé partikulárních zájmů, přičemž mají skutečně významné příležitosti ovlivňovat výsledky legislativního procesu a přitahovat pozornost legislativy k různým otázkám, avšak vždy jen ad hoc, formálně nekodifikovaným způsobem.

Třetí model by se dal nazvat „**modelem střední cesty**“. Uplatňuje se například ve Velké Británii. I když zde tento model nedisponuje žádným korporativním poradním orgánem, přece jenom se snaží interakci státních institucí a neziskových organizací do určité míry koordinovat a formalizovat. Státní instituce, které finančně podporují neziskové organizace, mají povinnost jasně deklarovat jednak cíle svých programů, jednak požadavky na neziskové organizace, které se ucházejí o možnost realizovat tyto programy. Navíc jak na straně státu, tak na straně neziskových organizací zde existují zvláštní orgány, které mají za úkol koordinovat vzájemnou interakci. Stát dokonce přispívá na fungování koordinačních orgánů neziskového sektoru.

Vzhledem k výše uvedeným třem modelům partnerství můžeme konstatovat, že v České republice se vládě podařilo v posledních pěti letech do jisté míry vytvořit tzv. „model střední cesty“, a to především díky aktivitám Rady vlády pro nestátní neziskové organizace. Podívejme se tedy nyní na fungující spolupráci státní správy a nestátních neziskových organizací z blízka:

### 5.2.4 Stávající partnerská spolupráce institucí státní správy a neziskových organizací

Vztahy mezi státem a neziskovým sektorem nejsou samozřejmě nikde na světě idylické a bezkonfliktní. V České republice byl tento vztah navíc poznamenán změnou politické situace v roce 1989. Růst nestátního neziskového sektoru po tomto roce totiž sebou přinesl i zcela nové modely fungování občanské společnosti. Zatímco nestátní organizace za socialismu

---

<sup>52</sup> Frič, P.: Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky. AGNES, Praha 2000, str. 22.

<sup>53</sup> Salamon, L.M., Anheier, H.K.: The Emerging Sector. The Nonprofit Sector in Comparative perspective – An Overview. Baltimore, The Johns Hopkins University 1994, s. 104-105.

pracovaly buď každá ve své oblasti, často i direktivně vymezené státní mocí (např. tělovýchovná zařízení), anebo na pokraji legality či zcela ilegálně, projevil se záhy nově nabytá svoboda demokratického režimu jak v prudkém nárůstu občanských a neziskových aktivit, tak ve zintenzivnění jejich činnosti. Politická reprezentace, tvořící českou vládu do roku 1998, se však často zdráhala přijmout neziskový sektor jako rovnocenného partnera při řízení věcí veřejných. To přispělo k velmi výrazné polarizaci neziskového sektoru, který se právem cítil být opomíjen. Výsledkem bylo, že se řada neziskových organizací značně vyhranila ve svém negativním postoji k vládním strukturám. V mnoha případech se objevila první sdružení neziskových organizací (koalice), která měla často konfrontační charakter. Začaly vznikat dostatečně silné nátlakové skupiny, které, na rozdíl od jednotlivých neziskových organizací, již státní správa (či samospráva) nemohla obcházet a musela hledat prostředky komunikace s nimi.

#### **5.2.4.1 Rada vlády pro nestátní neziskové organizace**

Změnu přinesly až volby v roce 1998, protože tehdy nastupující vláda projevila o nestátní neziskový sektor opětovný zájem. Z iniciativy místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR Petry Buzkové se v lednu 1999 konal první seminář s názvem Vztah státu a nestátních neziskových organizací. Na semináři vystoupil se svým projevem i tehdejší ministr bez portfeje Jaroslav Bašta, který přislíbil, že vláda ČSSD bude řešit problém nedostatečného rozlišení veřejné a vzájemné prospěšnosti, zrovnoprávnění přístup k financím z veřejných rozpočtů státním i nestátním neziskovým organizacím, bude podporovat vícezdrojové financování, rozvoj mezirezortního i víceletého financování, přenesení části dotací na nižší články státní správy a stimulovat rozvoj dárcovství. Vládním orgánem pro záležitosti nestátního neziskového sektoru v ČR se stala **Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (dále RNNO)**, která existovala už od roku 1992, avšak jako Rada vlády pro nadace.

RNNO byla a i po volbách 2002 zůstává nadále poradním orgánem vlády. Radě předsedá ministr bez portfeje, který jmenuje její členy z řad zástupců ústředních orgánů státní správy a ze zástupců všech typů nestátních neziskových organizací. Po volbách 2002 má RNNO sestavená dle nového statutu 36 členů, kterými jsou zástupci NNO, kteří tvoří vždy nejméně polovinu všech členů Rady, zástupci ústředních orgánů státní správy, do jejichž kompetence patří výkon státní politiky vůči NNO a zástupci spolupracujících krajů. Nestátní neziskové organizace navrhují své zástupce za obory i kraje samy na svých regionálních konferencích.

Prvním a prioritním úkolem RNNO bylo přerozdělení prostředků z Nadačního investičního fondu mezi nestátní neziskové organizace. Tento úkol byl ke konci roku 2001 splněn, avšak RNNO dle přání nestátních neziskových organizací<sup>54</sup> bude i nadále zpracovávat koncepční a realizační podklady pro rozhodnutí vlády ČR zabývající se podporou nestátních neziskových organizací. K těmto cenným pokladům a koncepčním materiálům patří:

- povinnost předložit vládě každý rok do konce května návrh hlavních oblastí státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím na rok následující. Po té, co jsou tyto vládou schváleny, zajistit jejich zveřejnění na Internetu jako „**Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím**“. Pro nestátní neziskové organizace, které se ucházejí o státní dotaci od jakéhokoliv ministerstva, pak byl schválen jednotný formulář. Ten zaručuje kompatibilitu základních údajů o organizaci, jejich projektech, o celkovém rozpočtu i o projektu, na který je dotace

---

<sup>54</sup> Vyslovily se pro to na celostátním setkání k projednání návrhu vzniku národní platformy NNO v prosinci 2001.

žádána. Tím byl vytvořen podklad pro to, aby vláda mohla postupně odstraňovat roztržičnost a neprůhlednost státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím;

- každoročně vyhodnocovat informace o poskytování státních dotací nestátním neziskovým organizacím v předcházejícím roce, a to formou tzv. „**Rozboru financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR**“. Nejen nestátní neziskové organizace tak mají souhrnné informace o podporovaných programech, typech podporovaných organizací, termínech výběrového řízení a kontaktních místech. Informace činí dotační politiku státu transparentnější a otevřenější veřejné kontrole a kritice.

Právě díky takto sestavovaným Rozborům jsme se mohli ve 4. kapitole (viz Tabulky 7, 8, 9) tohoto textu podívat na celkové objemy finančních prostředků, které prostřednictvím ministerstev, okresních úřadů a statutárních měst plynuly na podporu činnosti nestátních neziskových organizací, s výjimkou nadací a nadačních fondů, které nemohou dle platných právních předpisů přijímat státní dotace.

V důsledku výše popsané formy partnerské spolupráce státu a NNO, kdy stát prostřednictvím priorit státní dotační politiky zajišťuje plnění části veřejných služeb v oblasti sociální, zdravotní, vzdělávání, kultury či sportu, atd., představuje státní dotace nejvýznamnější zdroj příjmů NNO, což dokládá Tabulka 6 ve 4. kapitole.

Kromě výše zmíněných cenných a již „zaběhnutých“ aktivit RNNO však bude Rada nově iniciovat a koordinovat spolupráci mezi ústředními orgány státní správy a spolupracujícími kraji v oblasti podpory NNO (včetně dotační politiky z veřejných rozpočtů), sledovat, analyzovat a zveřejňovat informace o postavení NNO v rámci Evropské unie, a podílet se na opatřeních ústředních orgánů státní správy, která mají vztah k NNO, zejména na procesu standardizace činností, přidělování akreditací a kategorizaci typů NNO. Aby Rada mohla efektivně plnit své nové úkoly, schválila vláda zřízení tří jejích stálých výborů. Jsou jimi Výbor pro spolupráci s regiony,<sup>55</sup> Výbor pro spolupráci s EU<sup>56</sup> a Výbor pro Nadační investiční fond.<sup>57</sup> **Významným tématem činnosti Výboru pro spolupráci s regiony je vládní usnesení č. 642 z 19. června 2002 k Hlavním oblastem státní dotační politiky vůči NNO pro rok 2003, ze kterého pro předsedu Rady vyplývá povinnost předložit vládě do 31. července 2003 souhrnný materiál z návrhů dotujících resortů k decentralizaci části finančních prostředků určených na státní dotace projektů NNO s krajskou působností, na úroveň krajů, a to od roku 2004.**

#### **5.2.4.2 Poradní aktivity nestátních neziskových organizací**

Abychom nehovořili jen o jednostranné spolupráci veřejné správy a NNO, musíme zmínit i **poradní aktivity NNO**, které poskytují určitým ministerstvům. Tak například Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky vytvořilo pro tvorbu standardů sociálních služeb projektový tým, tzv. pracovní skupiny, které jdou napříč různými obory a které si ke své práci mohou přizvat různé zástupce poskytovatelů sociálních služeb. Kromě spolupráce se zdravotníky, uživateli služeb a jejich rodinnými příslušníky si ministerstvo jako první

---

<sup>55</sup> Výbor pro regionální rozvoj bude zajišťovat spolupráci mezi ústředními orgány státní správy, spolupracujícími kraji a nestátními neziskovými organizacemi, včetně poskytování dotací z veřejných rozpočtů.

<sup>56</sup> Výbor pro EU se bude zabývat postavením NNO v rámci EU, procesem integrace ČR do EU s ohledem na NNO a finančními zdroji s tím souvisejícími.

<sup>57</sup> Výbor pro Nadační investiční fond bude sledovat využívání finančních prostředků, které byly rozděleny do nadačního jmění vybraných nadací, a rozdělení jejich výnosů.

uvědomilo, že je důležitá spolupráce i s nestátními neziskovými organizacemi. Smyslem a cílem skupiny byla nejen tvorba standardů sociálních služeb, ale i navržení procesu akreditace sociálních služeb (tj. proces, v němž se sociální služba ohodnotí a toto hodnocení je podmínkou pro to, aby poskytovatel sociální služby mohl z veřejných rozpočtů čerpat peníze). Dnes již vyhotovené standardy a akreditace vyplývají z věcného záměru návrhu zákona o sociální pomoci. V něm se poprvé objevila jakási deklarace, která určuje orientaci státu v oblasti sociální péče.

Jiným příkladem by mohla být existence a aktivity pracovní skupiny „NNO a regionální rozvoj“, která se skládala z pracovní skupiny OKAMRK (Oborová konference aktivit místních, regionálních a komunitních) a pracovní skupiny pro regionální rozvoj RANO. Pracovní skupina „NNO a regionální rozvoj“ působila jako otevřený prostor pro setkávání zástupců NNO usilujících o vyvážený regionální rozvoj. (Dnes ji nahrazuje činnost Výboru pro regionální rozvoj Rady vlády pro NNO.) Toto poslání s sebou přinášelo, kromě aktivit zaměřených na zlepšení informování NNO v ČR a zvyšování podílu NNO na plánovacích, zaváděcích a monitorovacích procesech v ČR, především oponenturu zákonům a významným dokumentům dotýkajících se NNO a jejich účasti na regionálním rozvoji. Svými připomínkami se tak podílela ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj např. na tvorbě statutů a jednacích řádů Regionálních rad a Výborů regionálního rozvoje regionů soudržnosti, dále připomínkovala návrh zákona o regionálním rozvoji atd.

Poslední příklad přínosné spolupráce si uveďme z oblasti státní správy vykonávané okresními úřady. Zástupkyni starosty města Kroměříže napadla cca v roce 1998 myšlenka zapojení nezaměstnaných absolventů škol do neziskových organizací. Nápad přivítal i místní Úřad práce, který běžně učí absolventy samostatnému hledání místa - nabízí jim formy a metody, jak si práci najít nebo ji získat. Jednou z forem se tedy stalo i zaměstnávání v neziskových organizacích. Začalo se u mladých, kteří začínají v neziskových organizacích pracovat nejprve jako dobrovolníci, po úspěšné praxi jim však některé organizace mohou nabídnout i trvalé pracovní uplatnění. V současnosti se hlásí další zájemci (a to i z řad nezaměstnaných s minulou praxí), neboť o projektu zaměstnávání absolventů škol do neziskových organizací se dozvěděly střední školy, o lepší informovanost se stará také Úřad práce a neziskové organizace.

Vzhledem k realizaci reformy veřejné správy však většina stávajících kompetencí ministerstev ve vztahu k veřejným službám bude zajišťována kraji či obcemi s pověřenou působností. Právě zde bude více než nutné hledat nové cesty k partnerství těchto orgánů a nestátních neziskových organizací. Podívejme se nyní na tuto problematiku blíže.

### **5.2.5 Partnerství obcí a krajů s nestátními neziskovými organizacemi**

Hned v úvodu této podkapitoly můžeme konstatovat, že nejenom na úrovni státu, ale také na úrovni měst a obcí se od roku 1989 vytvořila řada fungujících partnerských vztahů. Za všechny si uveďme příklad spolupráce odboru životního prostředí Magistrátu města Brna s tanními neziskovými organizacemi, které se zabývají environmentální problematikou. Tato spolupráce se, kromě očekávané podpory projektů ekologické výchovy občanů města Brna formou dotací, odvíjí také prostřednictvím existence Poradního sboru pro Environmentální osvětu, vzdělávání a výchovu. Jeho členy jsou zástupci všech subjektů aktivně činných v oblasti environmentální osvěty, vzdělávání a výchovy ve městě Brně, tedy i nevládní organizace (Veronika, Ekocentrum) a organizace zřízené školským úřadem (Centrum volného času Lužánky, Lipka). Zaměstnanec odboru životního prostředí Magistrátu města Brna plní funkci tajemníka poradního sboru, který se schází cca. čtyřikrát ročně (dotace, Den Země, systém Environmentální osvěty, vzdělávání a výchovy, publikace, apod.). Dále byla v roce 1998 pro odbor životního prostředí magistrátu založena volná ediční řada Brno - životní



prostředí, v níž se vydávají hlavně informační materiály pro veřejnost. V této ediční řadě již kromě redukované verze Ročenky Brno - životní prostředí 1998 (vydavatelem je odbor životního prostředí) vyšla i publikace „Praktický rádce, jak chránit životní prostředí ve městě Brně“ (vydavatelem je nezisková organizace Veronica). Podporován je i tisk vybraných publikací (např. občanské sdružení Rezekvítek). Město Brno nabízí také záštitu a pomoc při propagaci vybraných akcí z oblasti environmentální osvěty, vzdělávání a výchovy, např. ke Dni Země (klub Bicybo, Děti Země, Lipka, Rezekvítek, Ekocentrum), nebo finanční a metodickou pomoc při zajištění provozu telefonické informační linky o životním prostředí města Brna s názvem „Zelený telefon“ (provozovatelem je ekologické sdružení Veronica). Koncepce životního prostředí města Brna je též ze strany magistrátu projednávána za účasti nevládních organizací.

Jiným příkladem budiž spolupráce občanského sdružení Vita (Ostrava) s místní správou. Občanské sdružení Vita se od roku 1991 zaměřuje na ekologickou výchovu, ekologické poradenství a na oblast komunitních projektů. Když Vita realizovala program „Místo k životu“, byly jeho významnou součástí tzv. energetické audity zaměřené na zhodnocení energetického hospodaření rodinných domů v ostravském městském obvodu Hošťálkovice. Vita si představovala, že o zdarma nabízené audity bude velký zájem. Po prvním oslovení obyvatel Hošťálovců se však přihlásilo neočekávaně málo zájemců. Tuto nepříznivou situaci pomohla vyřešit až komunikace a následná spolupráce s místním, velmi oblíbeným starostou, který Vitě propůjčil své renomé, prostory radnice a čas. Tím se zvýšila poptávka o nabízené energetické audity a Vita získala důvěru radních i občanů, a tak mohla začít rozvíjet spolupráci s místním úřadem i v jiných oblastech, např. při přípravě obecních slavností, akcí pro děti a učitele, nebo s vybudováním v poslední době hodně medializovaného parku-přírodního hřiště na ostravském sídlišti Fifejdy.

V souvislosti s realizací tzv. druhé fáze reformy veřejné správy, jak už bylo několikrát zmíněno, zanikly k 31. prosinci 2002 okresní úřady, přičemž jejich působnost výkonu státní správy byla přenesena na krajské úřady a na úřady samosprávy, jejichž obecní úřady vykonávají tzv. rozšířenou přenesenou působnost. Zásadní otázkou tedy je, **jak nestátní neziskové organizace najdou v rámci reformy územní veřejné správy své místo?** Právě v přiblížení veřejné správy a služeb občanovi, které je jedním z cílů reformy, lze hledat cestu a místo pro NNO. Předpokládá se, že orgány veřejné správy budou moci lépe řešit problémy na svém území a současně využívat pomoci neziskových organizací k výkonu některých služeb, jichž je stát garantem.

Z těchto důvodů proběhl během léta 2001 výzkum,<sup>58</sup> mapující **dosavadní spolupráci mezi novými kraji a neziskovými organizacemi**. Výsledky výzkumu bohužel ukázaly, že se spolupráce hlavně na úrovních krajských úřadů zatím nemůže plnohodnotně rozvinout kvůli nevyzrálosti obou zúčastněných stran. Kraje doposud nedisponují vlastními financemi nezávislými na státním rozpočtu, převod kompetencí v jednotlivých oblastech dosavadní činnosti okresních úřadů na kraje s sebou přinesl také celou řadu problémů. Výkon samostatné působnosti krajů je z těchto a dalších důvodů v dnešních dnech do značné míry omezen, což výrazně limituje uzavírání dlouhodobějších závazků s dalšími aktéry v této oblasti. Na straně neziskového sektoru byly v jednotlivých regionech zjištěny výrazné odlišnosti, jak co se týče vznikajících forem a míry spolupráce mezi samotnými nestátními neziskovými organizacemi, tak i v podobě společného vyjednávání a uplatňování vlivu na

---

<sup>58</sup> Bartošková, J., Rylichová, J., Tylová, P.: Spolupráce krajské samosprávy a neziskového sektoru. Fakulta sociálních věd UK, Praha 2001.

krajskou samosprávu. Bylo by také zbytečné popírat, že se samotný neziskový sektor potýká s řadou vnitřních problémů, mnohdy i konfliktů, které brání jeho akceschopnosti.

### **Oblasti, kde by mohla probíhat spolupráce zmíněných aktérů:**

1. **Kraj může mít přímo pověřenou osobu nebo výbor**, které jsou **za danou problematiku zodpovědné**. Pověřený může být např. jeden z představitelů rady kraje, jak je tomu v Královéhradeckém či Pardubickém kraji, nebo tuto odpovědnost mohou nést osoby v rámci jednotlivých odborů krajského úřadu, což je příklad Jihočeského a Královéhradeckého kraje. V nejlepším případě lze zřídit samostatný výbor určený přímo problematice neziskového sektoru, v celé České republice se to podařilo jen ve Zlínském kraji, kde funguje Výbor pro neziskový sektor a nevládní organizace.
2. **Zástupci neziskových organizací mohou působit ve výborech zastupitelstva či komisích rady**, pokud tak rozhodnou představitelé krajské samosprávy a NNO je zvolí ze svých řad. To je případ Jihočeského, Olomouckého, Pražského a Zlínského kraje. V kraji Jihomoravském je zástupcům NNO toto členství přislíbeno, zatím jsou však jen členy tzv. pracovních skupin Komise rady kraje. Uvědomíme-li si, že Komise rady kraje je poradním orgánem a jako taková si zřídí pracovní skupinu jako svůj další poradní orgán, nezbyvá než se nad touto „logikou“ přinejmenším pozastavit.
3. **Účast NNO na strategickém řízení**, nejlépe účast na tvorbě strategických dokumentů, jako jsou např. Strategie rozvoje kraje, Program rozvoje územního obvodu kraje – buď formou členství přímo v týmu, který dokument zpracovává, nebo zastoupením v jeho pracovní skupině. Na tomto místě stojí určitě za zmínku Pracovní skupina „NNO a regionální rozvoj“, která představuje platformu usilující v neziskovém sektoru mj. o informování neziskových organizací v oblasti regionálního rozvoje, vyhodnocuje podporu a zapojení NNO v regionálním rozvoji, podává k této problematice vyjádření a v mezích svých kompetencí sleduje a připomínkuje významné dokumenty a zákony týkající se účasti NNO v regionálním rozvoji. Je místem setkání Pracovní skupiny pro regionální rozvoj Rady vlády pro NNO a Pracovní skupiny OKAMRK. V budoucnu se dá v rámci této formy spolupráce předpokládat pokračující účast na veřejném projednávání strategických dokumentů a také jejich realizace ve formě jednotlivých projektů.
4. **Jednání s odbory krajského úřadu a navazování spolupráce** v jednotlivých či průřezových oblastech, např. ze strany krajského úřadu tvorba grantových zásad ve spolupráci s NNO. To se povedlo např. v Královéhradeckém či Jihomoravském kraji. V současné době, pokud je projevena oboustranná iniciativa, dochází k vyjednávání a navazování budoucí spolupráce v dílčích oblastech působnosti krajského úřadu.
5. **Osobní spoluúčast představitelů krajské samosprávy na vybraných akcích NNO.**
6. **Podání návrhu radě na základě oprávnění, které mají právnické osoby ze zákona**, např. „Návrh způsobů komunikace kraje s veřejností, financování NNO a jejich zapojení do poradních orgánů kraje“ navržený ze strany Centra pro komunitní práci západní Čechy, který byl na základě jednání s krajskými představiteli transformován do „Koncepte zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů“. Podobné principy se začaly uplatňovat i v Olomouckém a Jihočeském kraji.

To vše jsou možnosti efektivní spolupráce mezi krajem a NNO, které byly v jednotlivých krajích zjištěny. Zatím je jejich poskrovnu, ale zlepšení tohoto stavu je otázkou blízké budoucnosti, protože díky výzkumu bylo identifikováno **šest všeobecných problémových okruhů**, které na sebe váží další dílčí problémy. Tyto okruhy jsou navíc vzájemně různě provázány, což představuje první krok, jak je odstranit:

### Na straně krajů je to:

1. jejich **krátká existence** a s ní související nevyjasněné financování a nedořešené převody kompetencí, nezkušenost s principy samosprávy na regionální úrovni, nezkušenost s aplikací principů regionální politiky, mezi něž mj. patří princip partnerství, tolik důležitý při vstupu do EU, aj.
2. **nejasně vymezená pravidla poskytování, získávání a výměny informací v prostředí**, přičemž jednou z příčin může být neochota měnit zažité postupy a strukturu výkonu veřejné správy. Tento problémový okruh pak může vyústit v netransparentní a nekontrolovatelný výkon veřejné správy, v rozhodování bez účasti dalších aktérů regionu či v nedostatečně zmapovaný terén, včetně neznalosti činností NNO v příslušném regionu. Ze strany krajů také nejsou dosud stanovena jasná pravidla, která by snahám o navázání spolupráce dala potřebný rámec a byla by oboustranně závazná. V některých krajích byly zaznamenány alespoň pokusy, např. v jihomoravském kraji byly NNO vyzvány ke spolupodílení se na vytvoření rámcové dotační politiky kraje vůči NNO.

### Pro NNO je specifický další okruh, a sice často

3. **chybějící či nedostatečně organizovaný a demokraticky formulovaný vliv NNO na krajskou samosprávu**, jehož příčinami mohou být nedůvěra pramenící z negativních zkušeností se spoluprací, nedemokratickými strukturami a konceptem zastupování v rámci NNO (např. zneužití mandátu v rámci koalice NNO); nezkušenost a nevyzrálость jednotlivých NNO, které ještě mnohdy stále neznají své příležitosti, možnosti, včetně nízké míry vzdělanosti v oblasti činnosti a funkce celého neziskového sektoru a chodu veřejné správy; a konečně nedostatek kapacit a zdrojů např. kvůli přílišné závislosti na jednom finančním zdroji (převážně z veřejných rozpočtů, jak jsme si výše ukázali).

**Další problémové okruhy** jsou do jisté míry společné oběma aktérům zároveň:

4. **tlak na NNO, aby se přizpůsobily vnitřnímu chodu krajské samosprávy**, jako např. úřední hodiny krajských úřadů a výdaje na dojíždění, které představují časové investice vyčerpávající zdroje a kapacity NNO.
5. **problematičnost formulace akreditačních a dotačních pravidel, včetně měřítek pro hodnocení kvality poskytovaných služeb**. Krajům sice byla nabídnuta pomoc formou převzetí a přizpůsobení si výše popsané, fungující dotační politiky státu za odborného vedení RNNO, záleží však jen na nich, zda nabídnutou pomoc přijmou, anebo budou vytvářet zcela novou, sobě vlastní dotační politiku. Pokud kraje zvolí druhou variantu, je tu vysoká pravděpodobnost, že NNO budou narážet na odlišné formulace koncepcí jednotlivých odborů krajských úřadů a budou závislé na subjektivních rozhodnutích konkrétních představitelů krajské samosprávy, navíc se tak může otevřít prostor i pro klientelismus.
6. **nerovné postavení jednotlivých NNO a státních (krajských, obecních) příspěvkových organizací a organizačních složek těchto orgánů veřejné správy**. Tento problém by mohlo úspěšně vyřešit přijetí navrhovaného věcného záměru zákona o poskytování veřejně prospěšných služeb, což bude úkolem stávající vlády vzešlé z parlamentních voleb roku 2002. Navrhovaný zákon<sup>59</sup> totiž počítá s vymezením parametrů služeb, které budou muset být také platnými parametry pro

---

<sup>59</sup> Blíže viz kapitola 3.6.2

vyhlášení a vyhodnocení veřejné soutěže pro poskytování veřejných služeb. Pak už bude jen na neziskových organizacích, aby prokázaly v rámci veřejné soutěže s jakýmikoliv jinými organizacemi, tj. státními, krajskými, obecními, ale také soukromými podnikatelskými (pokud tyto budou chtít veřejnou službu poskytovat), svoji kvalitu. Zákon by také definoval zodpovědnost místní samosprávy za dostupnost dané veřejné služby ve vztahu k potřebám občanů, nikoliv ve vztahu k existující síti zařízení poskytujících veřejné služby, ani ke způsobu jejich zabezpečení. Při vymezených prostředcích by kraje i obce byly zainteresovány na nalezení místních podmínek, uspořené prostředky (logicky jen za předpokladu zabezpečení standardu veřejných služeb) by mohly použít na jiné účely.

V rámci výše zmíněného výzkumu byla navržena také **opatření, která by mohla identifikované problémové okruhy odstranit**, a která mohou posloužit krajům při hledání cest možné efektivnější spolupráce. Patří mezi ně:

1. Principy **informování veřejnosti o činnosti veřejné správy**, a to jak pasivní (dostatečné poučení osob, které přicházejí do styku s její činností, o jejich právech a povinnostech), tak i aktivní (informovat veřejnost o záměru zpracovat určitý dokument, přizvat ji ke zpracovávání analytické části dokumentu i ke zpracovávání celkového návrhu).
2. Vznik **sítě informačních center**, která by kromě distribuce informací z kraje do vymezeného území plnila úlohu kontaktního místa kraje s veřejností a neziskovými subjekty. Roli informačních center by mohly v některých krajích plnit již existující volné koalice či asociace NNO.
3. Zavedení **funkce koordinátora pro spolupráci s NNO na KÚ a rozšíření gescí jednoho z radních o odpovědnost za NNO v kraji**. Koordinátor by nesl hlavní zodpovědnost za každodenní spolupráci s NNO a s veřejností. Odpovídal by např. za náležité zpracování podnětů veřejnosti, včasné a dostatečné poskytování informací z kraje, shromažďování kontaktů na NNO, koordinaci spolupráce jednotlivých odborů KÚ s NNO, zvláště v průřezových problematikách. Při své činnosti by úzce spolupracoval s radním s gescí za spolupráci s NNO, který by za tuto spolupráci nesl politickou zodpovědnost, a s krajským informačním centrem, které by na KÚ přinášelo informace tzv. z terénu.
4. Nabídnutí **představitelům NNO členství ve vybraných odborných pracovních skupinách kraje**. Představitelé NNO by do těchto orgánů byli vybíráni na základě prokázání odborných předpokladů ve výběrovém řízení, stejně jako představitelé dalších institucí, organizací, skupin atd., působících na území kraje a majících co říci k dané problematice. Zde by pak byli chápáni jako hlas odborníků z řad NNO, nikoliv jako mluvčí za určitý okruh NNO. Práce v těchto orgánech by měla být logicky ohodnocena alespoň symbolickou finanční částkou.

Na tomto místě nám nezbyvá než doplnit již výše nastíněný problém finančního zajištění aktivit NNO z krajských rozpočtů. Pro budoucí spolupráci ústředních orgánů státní správy s orgány krajů při dotační politice vůči NNO sehrají svůj význam údaje o míře podpory NNO okresními úřady v rámci jednotlivých krajů, které vyplývají ze zatím posledního, veřejně přístupného Rozboru financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR v roce 2000. Následující tabulka totiž dokládá stávající vztah územní státní správy k podpoře NNO, který by měl být rozhodně výrazně posílen:

Tabulka 13. Finanční příspěvky z veřejných rozpočtů podle krajů v roce 2000 (v tis. Kč)

	Občanská sdružení	Účel.zař. církví	OPS	Dotace
<b>Budějovický</b>	5 477	6 117	468	<b>12 062</b>
<b>Jihlavský</b>	651	3 318	13	<b>3 982</b>
<b>Jihomoravský</b>	4 973	9 518	381	<b>14 872</b>
<b>Karlovarský</b>	262	-	-	<b>262</b>
<b>Královehradecký</b>	1 357	3 354	950	<b>5 661</b>
<b>Liberecký</b>	899	3 792	1 074	<b>5 765</b>
<b>Olomoucký</b>	2 722	796	3 036	<b>6 554</b>
<b>Ostravský</b>	6 724	34 943	184	<b>41 851</b>
<b>Pardubický</b>	4 105	1 845	10	<b>5 960</b>
<b>Plzeňský</b>	775	6 573	23	<b>7 371</b>
<b>Praha</b>	30 729	7 259	14 661	<b>52 649</b>
<b>Středočeský</b>	4 384	8 709	1 510	<b>14 603</b>
<b>Ústecký</b>	14 455	5 253	380	<b>20 088</b>
<b>Zlínský</b>	2 939	17 669	353	<b>20 961</b>
<b>CELKEM</b>	<b>80 452</b>	<b>109 146</b>	<b>23 043</b>	<b>212 641</b>

Pramen: Rozbor financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR. Sekce ministra bez portfeje, Praha 2000.

Díky aktivitám RNNO se snad podaří i v budoucnu centrálně sledovat objem poskytnutých příspěvků NNO z veřejných rozpočtů, protože do „Informace o poskytování státních dotací nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu a z některých veřejných rozpočtů“, vydávané tiskem Radou vlády pro nestátní neziskové organizace ke státní dotační politice pro následující rozpočtový rok (v tomto případě pro rok 2003), byly kraje požádány o informace o svých dotačních postupech v roce 2003.

V souvislosti s tzv. Centrální evidencí dotací z veřejných rozpočtů (CEDR), který má mj. sloužit i jako veřejný informační systém o nestátních neziskových organizacích, byly ve spolupráci s kraji a s Ministerstvem financí prostudovány možnosti připojení informací o nestátních neziskových organizacích, které požádaly kraje o dotace (případně kterým kraje poskytly svoji dotaci), počínaje rokem 2002. Kraje, které se k této formě spolupráce připojí, byly požádány, aby sdílely spolu s ministerstvy společný formulář žádosti nestátní neziskové organizace o dotaci, který schválila vláda. Používání tohoto formuláře zajistí stejnou strukturu sbíraných údajů.

## **6 STRUKTURA NEZISKOVÉHO SEKTORU**

Problematika struktury neziskového sektoru v ČR je složitá a spleť, ovlivněná zajímavou a bohatou tradicí tohoto sektoru. Struktura nestátních neziskových organizací nabízí také odpověď na otázku, která mohla zaznít na konci předcházející kapitoly, totiž, co pro rozvoj partnerství mohou udělat samotné NNO. V rozvoji občanské společnosti a regionálního partnerství se objevuje řada modelů vzájemné spolupráce NNO, které vlastně vytvářejí předpoklady pro vznik struktury NNO. V místních podmínkách má každý model struktury NNO své specifické možnosti, neboť každý s sebou přináší různá pozitiva i výzvy.<sup>60</sup>

### **6.1 MODELY STRUKTUR NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ**

#### **6.1.1 Regionální partnerství bez vnitřní struktury**

Tento model charakterizuje jak chybějící vnitřní struktura neziskového sektoru (nevyskytují se žádné koalice či zastřešující organizace, každá nezisková organizace jedná sama za sebe), tak ze strany veřejné správy neexistující ucelená a koncepční práce s občanským sektorem. Uplatňuje se zejména v malých obcích či v takových místech, kde pracovníci veřejné správy jsou buď přímo členy neziskových organizací, nebo jsou alespoň nějak významně s nimi propojeni.

#### **6.1.2 Nestrukturovaný neziskový sektor při současné struktuře veřejné správy pro práci s občanským sektorem**

V některých městech předešla veřejná správa neziskový sektor a začala si pro rozvoj partnerství s ním vytvářet odpovídající instituce. Vznikly například zvláštní útvary městských úřadů pro práci s neziskovými organizacemi nebo byly spoluprací s neziskovými organizacemi pověřeny tiskové odbory či odbory vnitřních věcí. Tento model často vzniká jako přirozený důsledek prvního modelu.

Takovýto princip partnerství však v sobě nese riziko vzniku klientelismu, neboť neziskový sektor se vyvíjí svojí vlastní dynamikou, kterou veřejná správa nemusí být schopna sledovat. Nově vzniklé organizace pak mají obtíže prosadit se do „zavedených“ mechanismů přidělování grantů či komunikace. Tyto organizace, stojící mimo regionální partnerství, se mohou rychle polarizovat do silně negativní opozice.

Zvláštním případem tohoto typu regionálního partnerství je zapojení veřejnosti a neziskových organizací do strategického plánování rozvoje místa. Pokud je strategie rozvíjena maximálně otevřeně a s vědomím nutnosti zapojit do ní maximální okruh občanů, nemusí se rozvoj partnerství opírat o žádné výše zmíněné modely. V praxi však často, vlivem osobních vazeb, odlišné úrovně práce různých účastníků a rovněž vzhledem k politickým neshodám, vznikají komunikační bariéry a aktivity občanského sektoru se snadno mohou polarizovat. V takovém případě začne občanský sektor rozvíjet spíše jiné modely spolupráce, např. dále uvedené.

#### **6.1.3 Nestrukturovaný neziskový sektor, který využívá jednotnou informační centrálu**

Tento model spolupráce vychází z toho, že se v místě objeví nezisková organizace, jež poskytuje informační služby (knihovna, informační centrum). Pro tuto činnost získává

---

<sup>60</sup> Kapitola 6.1 je zpracována podle Tichý, R.: Koalice neziskových organizací: dobrý sluha či špatný pán? Riziko nedemokratických struktur v občanském sektoru. In: Měsíčník pro neziskový sektor, 1/2000, str.4-6, ICN Praha.

prostředky buď na základě vztahu poskytovatel-zákazník, nebo díky grantům získaným na informační servis. Centrála se pak snaží maximálně zlepšit komunikaci mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou, informace třídí a také publikuje ve sdělovacích prostředcích. Model je výhodný zejména tam, kde má veřejná správa opravdu velký zájem o spolupráci, a zároveň zde neexistují silně vyhraněné opoziční skupiny v rámci neziskového sektoru.

#### 6.1.4 Volná koalice neziskových organizací či komunitní koalice

V řadě případů si neziskové organizace i jednotliví občané začnou na základě společných aktivit vytvářet koalice s různým stupněm vnitřní disciplíny. Jako volnou koalici označujeme takové seskupení, které nedeleguje svého mluvčího, anebo se jednotliví členové nijak nesnaží jednat jménem takovéto skupiny. Takové koalice vystupují vůči veřejné správě a také pracují podobně jako ty, jež popisuje třetí model. Prostředky na fungování koalice získávají jednotliví členové sami na základě společných projektů. Tento model, stejně jako třetí model, předpokládá nejen značnou ochotu veřejné správy spolupracovat, ale i schopnost neziskových organizací komunikovat na odpovídající úrovni.

#### 6.1.5 Mandatorní koalice

Některé koalice neziskových organizací se z volného způsobu spolupráce mohou transformovat v mandatorní koalici. To znamená, že se ve jménu koalice začínají používat mandáty k jednání. Tento mandát často dlouhodobě získává volený zástupce - manažer koalice. V mnoha případech takové koalice krátkodobě pověřují jednáním vybrané organizace či jejich členy. Výhodou tohoto modelu je značná kompaktnost a operativnost koalice, nevýhodou pak riziko vzniku nedemokratických struktur v koalici. Mandatorní koalice vznikají zejména tam, kde existují určité zábrany v rozvoji partnerství, například ze strany představitelů veřejné správy, nebo kde se řeší velmi palčivé a naléhavé problémy komunity.

#### 6.1.6 Grémium neziskových organizací

Grémia jsou jiným typem koalice. Hlavním posláním této mandatorní koalice je poskytovat neziskovému sektoru informace a vytvářet komunikační platformu - zvolení zástupci však zásadně nevystupují jménem jiných neziskových organizací. Oproti volné koalici neziskových organizací či komunitní koalici se tato koalice liší zejména tím, že členové grémia se během roku pravidelně nescházejí - společně jednají v šesti až dvanáctiměsíčních intervalech. Toto setkání grémia slouží převážně jako komunikační a prezentační platforma, volí se na něm rovněž zástupci grémia. Grémium se zaměřuje na celý občanský sektor a za své členy považuje všechny neziskové organizace v regionu, pokud výslovně a písemně nevyjádřily svůj nesouhlas s tím, aby byly uváděny v adresářích grémia. Tento model vychází z demokratických principů, jeho značné omezení však spočívá v tom, že vůdčí osobnosti či zastupitelé grémia musí požívat obecný respekt místní komunity.

### 6.2 BUDOVÁNÍ ORGANIZAČNÍ STRUKTURY NNO V ČR

Po roce 1989 vzniklo obrovské množství nestátních neziskových organizací a vytvořilo poměrně značně heterogenní komplex. Z hlediska své struktury odpovídá český neziskový sektor svému „středoevropskému“ okolí, což znamená, že **největší podíl aktivit neziskových organizací lze nalézt v oblasti kultury, sportu a rekreace**, nejmenší naopak ve sférách vzdělávání, zdravotnických a sociálních služeb. Tato struktura je odrazem několika desítek let existence socialistické společnosti, ve které, všechna „důležitá“ odvětví (školství, zdravotnictví, apod.) byla pevně v rukou státu a občané se mohli „realizovat“ právě pouze v oblasti kulturních a především sportovních aktivit, byť v organizacích sdružených

v komplexu Národní fronty. Právě jistá setrvačnost v myšlení lidí způsobuje, že tato struktura neziskového sektoru stále přetrvává.

Jednotlivé oblasti činnosti českých neziskových organizací lze podle počtu členů seřadit takto:

1. odbory a profesní spolky,
2. kultura, sport a volný čas,
3. komunitní rozvoj a bydlení,
4. církve a náboženské společnosti,
5. životní prostředí.

Počet členů jistě není jediným možným a dokonce ani tím nejvhodnějším třídícím kritériem. Toto kritérium je zaměřeno především na organizace s **převažujícím členským principem**, je nicméně zřejmé, že u nás existují významné organizace s jinými jednotícími prvky – např. nadace a nadační fondy (účelová sdružení majetku), či obecně prospěšné společnosti (s posláním poskytovat obecně prospěšné služby).

Pro úplnost ještě jednou zopakujeme, že nejpočetnějším typem neziskových organizací jsou v České republice občanská sdružení.

To ostatně pouze dokumentuje nedobudovanou strukturu a právní úpravu českého neziskového sektoru, která stále ponechává občanským sdružením příliš volnosti. Tato volnost je jak absolutní, což znamená, že sdružení mohou fungovat neprůhledně a neefektivně, tak i relativní, např. ve vztahu k obecně prospěšným společnostem.

Jedním z problémů nestátního neziskového sektoru, tak jak je definován ve Strategii rozvoje neziskového sektoru<sup>61</sup>, je mj. nedobudovaná organizační infrastruktura. To znamená, že sektor nestátních neziskových organizací nedisponuje jednotnou zastřešující organizační strukturou, která by za tento sektor vystupovala navenek, jednala s politiky, obcemi, institucemi státní správy, atd. Dosavadní pokusy o ustavení takovéto vrcholové koordinující struktury byly úspěšné pouze částečně, neboť mnohé organizace se obávají, že by v rámci nějaké střešní organizace zanikla jejich svébytnost, že by se opět vytvořila jakási „nezisková oligarchie“, tedy více či méně úzká skupina určující chod neziskového sektoru, že by se tedy opět mohla ztratit nezávislost a pružnost v jednání, tedy jedny z největších předností tohoto sektoru. Neziskový sektor tedy lze do značné míry považovat za organizačně roztržitý a různorodý, což může organizacím veřejné správy komplikovat komunikaci s tímto typem organizací.

### 6.2.1 Informační centrum neziskových organizací

Přesto určité struktury v tomto smyslu existují. Již v roce 1991 proběhlo první setkání zástupců českých a slovenských nestátních neziskových organizací. Tehdy byl dán impuls ke vzniku Informačního centra nadací, dnes fungujícího pod novým názvem Informační centrum neziskových organizací, jehož posláním je trvalá podpora rozvoje neziskového sektoru prostřednictvím poskytování služeb neziskovým organizacím. Na této konferenci vznikla také Stálá komise konference (SKK), která měla za cíl informovat veřejnost o činnosti a poslání neziskového sektoru a zasadit se o zlepšení daňových a legislativních podmínek pro tento typ organizací. SKK také svolávala konference NNO a snažila se hledat způsoby, jakými by mohlo fungovat sdružování a komunikace uvnitř neziskového sektoru samotného, ať už v rovině jednotlivých oborů či regionů.

---

<sup>61</sup> Frič, P. a kol.: Strategie rozvoje neziskového sektoru. Fórum dárců, Praha 2000.



### 6.2.2 Rada nevládních neziskových organizací

Stálá komise však nedisponovala právní subjektivitou a navíc byla její legitimita zpochybňována některými neziskovými organizacemi. Rok 1997 znamenal ukončení činnosti SKK, současně však vzniká nový orgán, a to Rada nevládních neziskových organizací (RANO)<sup>62</sup> s obdobnými cíly, tedy prosazovat společné zájmy NNO v oblasti tvorby legislativy, financování a výměny informací.

Pro činnost RANO dále platí, že:

- zastupuje pouze své členy, nikoliv celý nevládní neziskový sektor,
- má mít výrazně pracovní charakter,
- má působit především dovnitř neziskového sektoru,
- členové RANO nejsou voleni plénem všeoborové konference, ale jednotlivé oborové konference mohou své zástupce delegovat do RANO,
- RANO svolává všeoborovou konferenci NNO,
- RANO nemá právní subjektivitu.

Skutečnost je taková, že v RANO jsou zastoupeny organizace zabývající se ochranou památek, sociální a zdravotní oblastí (SKOK- viz dále), zástupci zdravotně postižených a zástupci některých regionů (OKAMRK- viz dále - a delegáti některých místních koalic NNO)<sup>63</sup>.

### 6.2.3 Oborové skupiny, resp. konference

Dále existující oborové skupiny – konference, např.:

- Kultura – umění,
- Asociace nevládních neziskových organizací zabývajících se prevencí a léčbou drogových závislostí a prevencí AIDS,
- Asociace neziskových organizací zabývajících se právy dítěte,
- Kruh sdružení dětí a mládeže v ČR,
- Česká rada dětí a mládeže,
- Oborová konference občanských iniciativ v památkové péči,
- Oborová konference ekologických organizací,
- Oborová konference aktivit místních, regionálních a komunitních (OKAMRK),
- Stálá komise oborové konference NNO působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK).

Některé z těchto skupin nejsou příliš aktivní a scházejí se poměrně řídce. Aktivně pracují např. poslední dvě jmenované skupiny (OKAMRK a SKOK). Ale ani o oborových skupinách není možno říci, že by zastřešovaly NNO v dané oblasti. V některých oblastech jsou i dvě, tři skupiny, přesto nezahrnují všechny NNO oboru. Důležitá je i skutečnost, že kromě oborových skupin a konferencí se neziskový sektor organizuje také regionálně. Změny do

---

<sup>62</sup> Prosím nezaměňujte z Radou vlády pro nestátní neziskové organizace (RNNO).

<sup>63</sup> Ježková, Z.: Nevládní neziskový sektor v ČR, základní informace. [www.neziskovky.cz](http://www.neziskovky.cz)

těchto struktur vnesla i reforma veřejné správy, konkrétně začínají vznikat krajské oborové články, jsou svolávány krajské všeoborové konference. Tak např. Brněnská asociace nestátních neziskových organizací (BANNŮ, podrobně viz Příloha 2) svolává každoročně Regionální konferenci NNO v Jihomoravském kraji.

V roce 1999 poprvé proběhly konference NNO ve všech krajích ČR, pravidelně se opakovaly i v dalších letech (i když ne ve všech krajích se stejnou periodicitou). Tyto krajské konference však trpěly poměrně malou účastí NNO (několik málo desítek zástupců NNO). Organizace buď podceňovaly důležitost své účasti na výběru člověka, který je bude zastupovat, nebo o konferencích NNO nebyly dostatečně informovány. **Během roku 2002, tj. prvního roku existence krajů, se tato situace výrazně zlepšila. NNO si uvědomily, že převážná část jejich financování z veřejných rozpočtů bude přenesena na krajskou úroveň, a začaly se proto na krajské úrovni pravidelně scházet, nebo alespoň efektivněji komunikovat.** Blíže viz kapitola 5.2.5.

#### 6.2.4 Asociace NNO v ČR

V posledních dvou letech se také hodně diskutuje o založení Asociace NNO v ČR. Snahy o založení této celorepublikové platformy v dnešních dnech spějí zřejmě ke zdárnému konci. Ve dnech 30.11. a 1.12.2001 proběhlo v Praze v divadle Ponoc **jednání pracovní konference NNO**,<sup>64</sup> na které byly představeny a předloženy ke konečné veřejné diskusi podklady pro založení Asociace NNO, včetně návrhu její zakládací smlouvy (vše vypracováno a předloženo OKAMRKem). Reakce na předložený návrh přítomných zástupců NNO byla silně negativní. Výsledkem konference proto bylo pouze shrnutí základních výhrad k předloženému podkladovému materiálu a definování zadání, které se stalo výchozím pracovním a informačním materiálem pro tzv. „**přípravnou skupinu**“<sup>65</sup> (vzniklou též na konferenci). Přípravná skupina se scházela v období od ledna do září 2002 v různém složení (celkem proběhla čtyři setkání), v mezidobí spolu jednotliví členové komunikovali elektronickou cestou. Přípravná skupina se striktně držela zadání z pracovní konference. Vycházela z návrhu tam předloženého, do nějž zapracovala konferencí stanovené cíle asociace a který výrazně zjednodušila, aby stanovy byly co nejvolnější a umožňovaly budoucí asociaci operativní fungování.

Koncem listopadu 2002 byl **předložen k veřejné diskusi materiál „Návrh stanov Asociace NNO v ČR“ a „Zakladatelská smlouva Asociace NNO“** (plné znění těchto dokumentů naleznete na [www.agnes.cz](http://www.agnes.cz)), **kteřý byl neziskovými organizacemi připomínkovan do 15.12. 2002** tak, aby se konkrétní zájemci o členství v asociaci mohli sejít na předběžné schůzce (pravděpodobně na jaře roku 2003), a sami ustanovit ze svého středu přípravný výbor a jednatele. Ti pak, po definitivní úpravě stanov na základě připomínek z veřejné diskuse, pak budou moci Asociaci založit.

Jaké zásadní ustanovení obsahuje **návrh stanov Asociace NNO v ČR?**

**Asociace NNO je** zájmovým sdružením právnických osob, a to NNO všech typů (tyto druhy NNO stanovy vyjmenovávají s odkazem na příslušné zákony), vzniklým z potřeby prosazovat

---

<sup>64</sup> Jednání se zúčastnilo 55 zástupců oborů a krajů z nestátních neziskových organizací z celé ČR.

<sup>65</sup> Pracovní konference ustavila přípravnou skupinu pro založení asociace v tomto složení: Darina Kosorinová, Martina Berdychová, Karel Schwarz, Jiří Stejskal, Daniel Vondrouš, Michal Bortel, Simona Škarabelová, Oldřich Lukáš, Michaela Valentová, Eva Svobodná, Ladislav Krajdl, Yvonna Kreuzmannová, Zuzana Kosková, Jiří Ježek.

společné zájmy všech sdružených organizací, respektujíc přitom suverenitu svých členů, s vědomím nutnosti vzájemné pomoci při zlepšování postavení nestátních neziskových organizací ve společnosti.

#### **Předmětem činnosti Asociace je:**

- Podporovat rozvoj demokratické společnosti, posílení jejího neziskového sektoru.
- Koordinovat svoji činnost s jinými zastřešujícími organizacemi v oblasti posilování pozice neziskového sektoru.
- Zajišťovat dobrou komunikaci nejen mezi NNO navzájem, ale také s jinými subjekty, zejména se státními orgány.
- Zprostředkovávat informace a zkušenosti členským organizacím v dohodnutých oblastech.
- Informovat veřejnost o NNO.
- Komunikovat o předem dohodnutých tématech se státními orgány, s jinými nestátními subjekty, sdružujícími NNO, s mezinárodními (mezivládními i nestátními) organizacemi, s národními asociacemi NNO v zahraničí a s orgány a institucemi Evropské unie v zahraničí i tuzemsku.
- Působit na legislativní procesy, týkající se činnosti NNO, zprostředkovávat a prosazovat návrhy legislativních a jiných opatření v této oblasti. Působit na utváření finančních pravidel obecně.
- Prezentovat, obhajovat a prosazovat společné zájmy svých členů.
- Delegovat své zástupce do orgánů, grémií a pracovních skupin, do nichž bude Asociace přizvána.

V novém návrhu stanov Asociace jsou zaneseny pouze **hlavní orgány Asociace**, tj. Valná hromada Asociace; Dozorčí rada Asociace; Rada Asociace; Výkonný výbor Asociace, dále pak jsou definovány funkce předseda a místopředseda Asociace. Stanovy však, na rozdíl od loňského návrhu, už nedefinují další strukturu podle regionů či oborů. Existence takové struktury však není vyloučena, neboť může být později upřesněna ve vnitřních směrnících Asociace.

**Finančními zdroji Asociace** mohou být: členské příspěvky, příspěvky sponzorů, příjmy z vlastní činnosti, dotace státu, krajů, měst a obcí, příjmy z grantů, dary od fyzických a právnických osob, úroky z vkladů, příjmy z pronájmů a ostatní příjmy. Asociace je oprávněna nabývat majetek bez omezení. Dispozice s nabytým majetkem je upravena výše. Členové Asociace neručí za závazky Asociace svým majetkem. Asociace ručí za své závazky celým svým majetkem. Vstupní příspěvek člena Asociace činí 300,- Kč. Rada Asociace na návrh výkonného výboru Asociace schvaluje rozpočet Asociace na nadcházející kalendářní rok. Rada Asociace schvaluje zprávu o hospodaření Asociace za uplynulý kalendářní rok, kterou jí předkládá výkonný výbor Asociace. Výsledky činnosti a hospodaření Asociace jsou zveřejňovány ve Výroční zprávě Asociace za každý kalendářní rok, kterou schvaluje rada Asociace nejpozději do 30.6. následujícího roku.

**K založení Asociace** mohou přistoupit všechny organizace, které projeví zájem o své členství v Asociaci.

Některá další **upřesnění činnosti Asociace** (např. sídlo Asociace, jména přípravného výboru a zmocněnce, výše členských příspěvků) jsou rozpracována pouze ve formě doporučených návrhů, jejich definitivní podobu stanoví a přijme až sama Asociace. V rámci veřejné diskuse

by se proto měly mj. najít organizace, které by měly zájem poskytnout nové Asociaci sídlo, příp. servisní služby, či najít jiné způsoby, jak chod Asociace zabezpečit.

Veškeré aktuální informace budou zároveň k dispozici na webových stránkách Agentury neziskového sektoru - AGNES, tj. [www.agnes.cz](http://www.agnes.cz).

Jelikož problematika budování struktury neziskového sektoru je nikdy nekončícím procesem, doporučujeme pro získání dalších aktuálních informací několik internetových stránek, na nichž naleznete obsáhlé a ucelené materiály týkající se neziskového sektoru, popř. je možno se v rejstříku informovat o konkrétních neziskových organizacích s využitím třídícího kritéria právní formy, regionu, apod.

[www.justice.cz](http://www.justice.cz)

[www.econnect.cz](http://www.econnect.cz)

[www.neziskovky.cz](http://www.neziskovky.cz)

[www.radce.org](http://www.radce.org)

[www.nadacevia.cz](http://www.nadacevia.cz)

[www.eufonie.cz](http://www.eufonie.cz)

[www.econ.muni.cz/kve/nno](http://www.econ.muni.cz/kve/nno)

## 7 NESTÁTNÍ NEZISKOVÝ SEKTOR V ČR PO VSTUPU DO EU

K zamyšlení nad touto otázkou využijeme Zprávy Evropské komise o podpoře úlohy dobrovolných organizací a nadací v Evropě.<sup>66</sup> Obecná definice neziskových organizací,<sup>67</sup> které Evropská komise popisuje, koresponduje v zásadě s českým občanským sdružením, obecně prospěšnou společností, akciovou společností i společností s ručním omezením (pochopitelně bez ziskové orientace). K největší shodě definic však dochází u nadací a nadačních fondů. Českým specifikem jsou rozhodně instituce zřizované církvemi, které podléhají jak církevnímu, tak i občanskému právu (Diakonie, Charita, apod.), stejně jako příspěvkové organizace, u nichž lze uplatnit jistou míru organizační a rozpočtové nezávislosti na vládě nebo na institucích veřejné správy. V zemích s nepřerušenu tradicí tržního hospodářství jsou nemocnice, střední školy, vysoké školy a ústavy sociální péče a další podobné instituce buď zcela státní, resp. obecní, nebo zcela soukromé povahy. U nás se díky předchozímu úplnému zestátnění těchto organizací prosazuje jejich soukromé vlastnictví jen obtížně a pomalu. Tím je kvantitativní porovnání neziskového sektoru v ČR a v zemích EU a jejich ekonomického přínosu zkruseno. Přesto se o toto srovnání kvantitativních údajů neziskového sektoru zemí EU a ČR pokusíme:

Tabulka 14. Porovnání ukazatelů kvantitativního obrazu neziskového sektoru ve vybraných zemích se zřetelem na strukturu financování (údaje za rok 1995)

	SRN	RAKOUSKO	ČR	Průměr 19 zemí
<b>Podíl na HDP</b>	2,30%	2,00%	1,60%	4,70%
<b>Celkový počet prac. míst z celkové zaměstn.</b>	4,50%	4,50%	1,80%	4,90%
<b>Zdroje příjmů nez. sektoru - veřejné zdroje</b>	64%	50%	33,5%	42%
<b>- vlastní příjmy</b>	32%	44%	35,1%	47%
<b>- dary</b>	4%	6%	31,4%	11%

Pramen: sestaveno autorkou z různých zdrojů, uvedených v seznamu literatury.

Tabulka 14 je sestavena z údajů za rok 1995, aby bylo možno vybrané země co nejlépe porovnávat. Za ČR byly zvoleny výsledky projektu srovnávací studie Johns Hopkins University v Baltimore,<sup>68</sup> s tím, že v něm je položka darů zahrnuta do skupiny příjmů z nestátního sektoru. Jejich velikost je 31,4 %. V nich obsažené dary by tvořily, dle údajů Johns Hopkins projektu, cca 14 %. I s vědomím nepřesnosti srovnávaných údajů můžeme vyvodit závěr, že český neziskový sektor v ekonomické významnosti oproti zemím EU značně zaostává.

Kromě komparace kvantitativních ukazatelů členských zemí EU a ČR můžeme sledovat také shody a odlišnosti právního pojetí neziskových organizací. Tuto problematiku detailně zpracoval Pajas,<sup>69</sup> který konstatuje, že ve všech zemích EU jsou respektovány zásady

<sup>66</sup> Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Evropská komise, Brusel 1995.

<sup>67</sup> Evropská komise používá pojem „dobrovolné organizace“.

<sup>68</sup> Salamon, L.M. a kol.: Nástup neziskového sektoru. Mezinárodní srovnání. AGNES, Praha 1999.

<sup>69</sup> Pajas, P.: Občanské organizace v Evropské unii a v České republice. In: Občanské organizace ve společné Evropě. Spiralis, Praha 2001.

Evropské charty lidských práv a svobod, včetně práva shromažďovacího, což se odráží v principiálně shodném vymezení spolku, resp. sdružení. Ten může většinou fungovat i bez vlastní právní subjektivity. Liší se jen způsob, jak spolek tuto právní subjektivitu nabývá. Rozdíly jsou také v právech sdružení jako právnických osob ve vztahu k nabývání a držení nemovitostí a k nabývání darů. Velmi se v jednotlivých zemích liší přístup k daňovým a fiskálním úlevám a výhodám pro nestátní neziskové organizace. V některých zemích dokonce nejsou poskytovány žádné úlevy (např. ve Finsku, Lucembursku, Portugalsku nebo Švédsku). Výše zákonem povolených daňových úlev je závislá na míře státní kontroly a možnosti případných sankcí nebo intervence do činnosti neziskových organizací při zjištění nedostatků v jejich hospodaření. V právní úpravě nadací EU lze nalézt významný průnik s českou právní úpravou, což je dalším důkazem kvality českého nadačního zákona (viz kapitola 3.3).

Neziskové organizace hrají v hospodářském, sociálním a kulturním životě členských zemí Evropské unie významnou a nezastupitelnou roli. Německý i rakouský neziskový sektor je oproti průměru zemí (včetně evropských zemí) zapojených do Johns Hopkins projektu ve velké míře závislý na financování z veřejných prostředků. ČR se nachází dokonce pod průměrnou výší veřejných zdrojů plynoucích do nestátního neziskového sektoru. Vysoký podíl veřejných zdrojů na financování nestátních neziskových organizací v německy mluvících zemích je výsledkem určité historicky vzniklé symbiózy mezi státem jako dárcem peněz a garantem politického a správního řádu a neziskovým sektorem jako poskytovatelem části státem deklarovaných tzv. veřejných služeb. V této souvislosti se v členských zemích EU často objevuje pojem „Contracting Out“, který znamená přenesení veřejných úkolů na neziskové organizace na smluvní bázi. Vztah mezi státem a neziskovou organizací se tím dostává na úroveň služby a protislužby. To představuje významný rozdíl oproti statutu „veřejné podpory“ neziskových organizací např. formou dotací či subvencí. Co se týká vlastních příjmů, je nutné si uvědomit, že jejich významnou část tvoří členské poplatky (nejvíce v Rakousku), neboť ve všech německy mluvících zemích (vč. Švýcarska) existuje tzv. „fenomén spolku“, tj. většina neziskových organizací funguje na členské bázi, z čehož vyplývá povinnost členů pravidelně platit členské příspěvky. Podobným způsobem by se dal zdůvodnit také stav v ČR v souvislosti s výší položky vlastních příjmů. Co se týče dotací z veřejných zdrojů plynoucích do nestátního neziskového sektoru, nachází se ČR dokonce pod průměrem uvedených zemí. Překvapivě optimistický je v ČR také podíl dobročinných darů. Můžeme však spekulovat, že relativně vysoký objem dobročinných darů v roce 1995 byl spojen s nastupujícím demokratizačním procesem v ČR po roce 1989, který však v dnešních dnech, tj. počátkem roku 2003 již tak pozitivní nebude.

Z přehledu právního pojetí činnosti neziskových organizací v zemích EU je zřejmý značný rozptyl právních předpokladů pro činnost hlavně občanských sdružení, resp. spolku v zemích EU. Forma spolku je tam však silně ovlivněna tradicí a vývojovou kontinuitou. Stav v ČR je naopak výsledkem "revolučních" úprav právního systému v 90. letech 20. století a nese zřetelné znaky vlivu vývoje občanské společnosti v USA, odkud se uplatnily některé zásadní prvky systematického řešení právního prostředí pro činnost nestátních neziskových organizací.

Česká republika stojí před úkolem rychlého dokončení přeměny právního řádu uvážlivými novelami zákonů, které budou upravovat činnost nestátních neziskových organizací, hlavně před prosazením nové verze spolkového zákona spolu rozumnou úpravou daňových výhod i s případným řešením problematiky udělování těchto výhod na základě statutu veřejné prospěšnosti (viz kapitola 3.6.3). Pokud se toto vše podaří ještě před vstupem do EU, můžeme očekávat, že česká právní úprava nestátního neziskového sektoru bude spíše vzorem pro

koordinovaný postup členských zemí Unie v této oblasti, než předmětem změn vynucovaných vstupem.

Se vstupem ČR do EU by se tak nestátní neziskový sektor mohl stát rovnocenným partnerem státu při poskytování veřejných služeb s převažujícím trendem podpory sociálních služeb. Právě v oblasti poskytování sociálních služeb lze očekávat určitou evropskou standardizaci jejich rozsahu a kvality. To by mohlo způsobit vznik nadnárodních nestátních neziskových organizací, s nimiž by se celá řada stávajících českých neziskových organizací sloučila.

## SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK

AGNES	Agentura neziskového sektoru
BANNO	Brněnská asociace nestátních neziskových organizací
CEDR	Centrální evidence dotací z veřejných rozpočtů
COPNI	Systém klasifikace netržních činností Organizace spojených národů
ČSÚ	Český statistický úřad
ESF MU	Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
EU	Evropská unie
FHS UK	Fakulta humanitních studií, Univerzita Karlova
FSV UK	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova
ICN	Informační centrum neziskových organizací
ICNPO	Mezinárodní klasifikace neziskových organizací
KÚ	Krajský úřad
NIF	Nadační investiční fond
NNO	Nestátní nezisková organizace
OKAMRK	Oborová konference aktivit místních, regionálních a komunitních
OKEČ	Odvětvová klasifikace ekonomických činností
OPS	Obecně prospěšná společnost
OSN	Organizace spojených národů
RANO	Rada nestátních neziskových organizací
RNNO	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
ROPO	Rozpočtové a příspěvkové organizace
SKK	Stálá komise konference
SKOK	Stálá komise oborové konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti



## LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ PRAMENY

### KNIHY

- ANHEIER, H., PRILLER, E.: Der Nonprofit Sektor in Deutschland: Eine sozial-ökonomische Sturkturbeschreibung. Zusammenfassende Darstellung, Arbeitspapier für das Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Mimeo, 1995.
- BADEL, Chr.: Handbuch der Nonprofit Organisation. Schäffer-Poeschel, Stuttgart 1997.
- FRIČ, P. a kol.: Strategie rozvoje neziskového sektoru. Fórum dárců, Praha 2000.
- FRIČ, P.: Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky. AGNES, Praha 2000.
- FRIČ, P., GOULLI, R.: Neziskový sektor v ČR. EurolexBohemia, Praha 2001.
- HANSMANN, H.: Economic Theories of the Nonprofit Organization. In: Powel, W.: The Nonprofit Sector. A Research Handbook, New Haven 1987.
- MAREK, J.: Občanská společnost, neziskový sektor, principy a problémy zdanění. Habilitační práce, MU Brno, 1998.
- MAREK, J., BOŠKOVÁ, A.: Daňová a účetní specifika neziskových organizací. Bilance, Praha 1999.
- MÜLLER, J.: Ekonomické prostředí pro občanský neziskový sektor v České republice. Nadace a majetek. Fórum dárců, Praha 2000.
- REKTOŘÍK, J. a kol.: Organizace neziskového sektoru. Základy ekonomiky, teorie a řízení. Ekopress, Praha 2001.
- SALAMON, L. M., ANHEIER, H.K.: Defining the Nonprofit Sector: A Cross National Analysis. Manchester University Press, 1997.
- SCHWARZ, P.: Management-Brevier für Nonprofit Organisationen. Haupt, Bern, Stuttgart Vlg., Wien 1996.
- STRACHWITZ, R.: Der zweite und der dritte Sektor. Maecenata Verlag, München, 1995.
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Praha 1998.

## ČLÁNKY A STATI

ADÁMKOVÁ, K.: Úvaha nad potřebností „nepotřebného“ zákona o spolcích. In: Univerzitní noviny 4/2001, MU Brno.

BENEŠOVÁ, M.: Účtování neuplatnitelného odpočtu DPH na vstupu neziskových organizací. In: Účetnictví 11/1999, str. 47.

BERGEROVÁ, M., TURNEROVÁ, J.: Neziskový sektor v roce 2000. In: Občanské organizace ve společné Evropě. Sborník z mezinárodního diskusního fóra. Spiralis, Praha 2001.

FRIŠTENSKÁ, H.: Druhá etapa výběrového řízení na rozdělení prostředků NIF. In: Měsíčník pro neziskový sektor, 2/2001, str. 2 – 3, ICN Praha.

GOULLI, R.: Ekonomická dimenze nestátního neziskového sektoru. In: Neziskový sektor v teorii a praxi rozvoje společnosti a regionu. UJEP Ústí nad Labem 1999, str. 32 - 49.

HONETSCHLÄGER, M.: Daňové zvýhodnění darů pro neziskové organizace a jeho náklady. In: Měsíčník pro neziskový sektor, 12/1999, ICN Praha.

DOBROVOLNÁ SLUŽBA v ČR - její možnosti a bariéry. In: Měsíčník pro neziskový sektor. 7/8/2000, ICN Praha.

KOZÁKOVÁ, S.: Partnerství veřejné správy a nestátních neziskových organizací. Interní materiál pro MV ČR, Brno 2000. Zpráva č. 1,2,3.

PESTOFF, V.A.: Reforming Social Services in Central Eastern Europe and Eleven Nation Overview. In: Sborník CRYF, Krakov 1995.

ROZBOR financování nestátních neziskových organizací ze státního rozpočtu ČR v letech 1998, 1999. Usnesení vlády ČR č. 1031, Praha 1999.

SALAMON, L. M., ANHEIER, H.: In Search of the Nonprofit Sector. In The Question of Definitions. 2/1992.

STRECKOVÁ, Y.: Návrh koncepce reformy veřejné správy. In: Veřejná správa 19/99, MV ČR Praha.

VOLF, J.: Obecně prospěšné společnosti. In: Právní rádce 2/1996, Praha, str. 51 - 52.

ZPRÁVA Evropské komise z r. 1997: Průzkum neziskových organizací v Evropě. In: Měsíčník pro neziskový sektor, 7-8/1999, ICN Praha.

## ZÁKONY

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 277/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženské víry, ve znění pozdějších předpisů.

Další zákony, vyhlášky a opatření zmiňované v textu

## **PŘÍLOHY**

- 1. K vymezení pojmu nezisková organizace**
- 2. Občasník BANNO 1/01 – informace o BANNO**
- 3. Adresář BANNO**
- 4. Občasník Aktivní Jihomoravan 1-3/02**

Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta  
Nadace Open Society Fund, Praha

**Příručka pro zastupitele krajů, měst a obcí**  
**KDYŽ SE ŘEKNE**  
**NEZISKOVÁ ORGANIZACE**

**Simona Škarabelová a kolektiv**

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2002  
Obálka Miloslav Vymazal  
Technická spolupráce Jan Slezák a Marek Bumbálek  
Jazyková korektura Tomáš Rosenmayer  
1. vydání, 2002    náklad 500 výtisků

Tisk: Olprint, Jaroslav Olejko, Brněnská 29, Šlapanice u Brna  
55-987B-2002 02/58 19/ESF  
ISBN 80-210-3031-3