

**Státní politika vůči nestátním neziskovým
organizacím na léta 2015 – 2020**

OBSAH:

1. NNO V ČR	7
1.1. NNO v ČR a jejich typologie.....	7
1.2. Makroekonomické ukazatele o NNO	10
1.3. Lidské zdroje v NNO	12
1.3.1. Členství v NNO.....	13
1.3.2. Dobrovolnictví	14
1.3.3. Profesionalizace NNO a vývoj v oblasti zaměstnanosti v NNO	16
1.4. Síť a střechy NNO, zdrojová centra – proces síťování.....	19
1.5. Závěr	22
2. SOUČASNÁ STÁTNÍ POLITIKA VŮČI NNO	25
2.1. Sledování dat o NNO a vymezení NNO z hlediska státní politiky	25
2.2. Vývoj legislativy týkající se NNO podle jednotlivých právních typů	29
2.2.1. Občanská sdružení / spolky (do 31. prosince 2013).....	31
2.2.2. Občanská sdružení / spolky (po 1. lednu 2014)	32
2.2.3. Nadace a nadační fondy (do 31. prosince 2013)	34
2.2.4. Nadace a nadační fondy (po 1. lednu 2014).....	35
2.2.5. Obecně prospěšné společnosti (do 31. prosince 2013).....	37
2.2.6. Obecně prospěšné společnosti (po 1. lednu 2014)	38
2.2.7. Ústavy	39
2.2.8. Účelová zařízení církví	39
2.2.9. Právní úprava statusu veřejné prospěšnosti.....	41
2.3. Financování NNO z veřejných rozpočtů a soukromých zdrojů.....	43
2.3.1. Veřejné zdroje.....	44
2.3.2. Soukromé zdroje	54
2.4. Spolupráce státních orgánů a NNO a její institucionální zabezpečení.....	61
2.5. Závěr	64
3. STÁTNÍ POLITIKA VŮČI NNO NA LÉTA 2015 – 2020	67
3.1. Principy, východiska a opatření státní politiky vůči NNO	67
3.2. Závěr	90

SEZNAM ZKRATEK

CSR	Společenská odpovědnost firem (Corporate Social Responsibility)
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	Daň z přidané hodnoty
EHP	Evropský hospodářský prostor
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
NI	Neziskové instituce
NIF	Nadační investiční fond
NISD	Neziskové instituce sloužící domácnostem
NNO	Nestátní neziskové organizace
NOZ	Nový občanský zákoník
Rozbor	Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů
RVNNO	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
Zásady	Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy

1. NNO v ČR

1.1. NNO v ČR a jejich typologie

NNO jsou právníckými osobami soukromého práva a patří mezi formalizované struktury občanské společnosti – vedle církví, odborů, profesních komor, politických stran i četných neformalizovaných struktur. Většina těchto seskupení slouží v demokratických poměrech k posílení participace občanů na veřejném životě a na řešení veřejných problémů. Menší část z nich slouží k zajištění a rozvoji zájmů pouze svých členů.

Vývoj zapojování občanů ČR do řešení veřejných problémů demonstruje Tabulka č. 1, která byla převzata ze studie P. Friče:¹

Tabulka č. 1: Zapojování občanů ČR do řešení veřejných problémů v %

	2002	2007	2008	2009	2010	2012	2014
Často	3	2	2	2	1	2	2
Někdy	18	13	13	8	12	13	12
Zřídka	32	33	33	28	30	34	30
Nikdy	47	52	51	61	56	50	55
Celkem	100	100	100	100	100	100	100

Zdroj: CVVM 2014b, N=1000.

V ČR bylo v roce 2013 registrováno 108 528 subjektů soukromého práva, majících právní formy, typické pro NNO (viz Tabulka č. 2). Jednotlivé právní formy jsou blíže popsány v druhé části. Jak je patrné, segment registrovaných NNO je velice početný, lze ovšem předpokládat, že významné procento z nich existuje pouze *de iure* a nevyvíjí žádnou činnost. Odhadnout množství těchto NNO bude možno až po uplynutí tříleté lhůty, kterou dává NOZ neziskovým organizacím k dokončení jejich transformace.

Tabulka č. 2: Vývoj počtu NNO v letech 2005 – 2013

Rok	Nadace	Nadační fondy	Obecně prospěšné společnosti	Sdružení	Církevní právnícké osoby	Organizační jednotky sdružení
2005	293	998	1 208	55 473	4 647	33 355
2006	302	1 042	1 369	58 915	4 503	30 749
2007	302	1 100	1 543	62 370	4 487	31 230
2008	379	1 157	1 721	66 079	4 439	31 629

¹ Frič, P.: „Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy“.

2009	413	1 229	1 870	69 154	4 358	32 272
2010	477	1 280	2 031	72 620	4 362	32 696
2011	487	1 358	2 208	76 126	4 376	33 599
2012	493	1 400	2 409	79 462	4 373	34 656
2013	532	1 430	2 685	84 430	4 172	34 536

Zdroj: Prouzová, Z.: „Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR“.

Pozn.: Obsahuje i církve, jejichž účelová zařízení církví tvoří cca 5 % církevních organizací, účelová zařízení církví nejsou samostatně sledována². Dále obsahuje i odborové organizace, které byly z hlediska právních předpisů blízké občanským sdružením. – RVNNO je za NNO nepovažuje.

Typické NNO naplňují znaky mezinárodně sdílené definice NNO³, jejímiž autory jsou americký sociolog L. M. Salamon a německý sociolog H. K. Anheier. Tato definice byla vypracována v devadesátých letech minulého století jako reakce na potřebu vymezit konkrétní a reálné znaky soukromých neziskových organizací, které budou platné i v mezinárodním měřítku bez ohledu na různá národní či lokální specifika a umožní mezinárodní srovnání. Jde o tyto znaky⁴:

- **Organizovanost** (stálá, formalizovaná struktura)
- **Soukromý charakter a nezávislost na státu** (soukromoprávnost)
- **Nerozdělování zisku** (mezi členy a rozhodující osoby)
- **Samosprávnost** (vnitřní struktura)
- **Dobrovolnost** (ve smyslu „s účastí dobrovolníků“)

Přesně kategorizovat tuto velkou množinou právnických osob a postihnout její různorodost není možné. Lze však přijmout určité zjednodušené členění typů NNO z hlediska jednoho z nejdůležitějších znaků, kterým je jejich funkce. Podle funkce jde o:

- **Servisní NNO**
- **Advokační NNO**
- **Zájmové NNO**
- **Filantropické NNO**

² V Rejstříku evidovaných právnických osob, který spravuje Ministerstvo kultury, jsou účelová zařízení vedena odděleně.

³ Profesor Lester M. Salamon (1943) je profesorem na Johns Hopkins University v Baltimore. Je jedním z prvních sociologů zabývajících se neziskovým sektorem a občanskou společností ve světovém měřítku. Profesor Helmut K. Anhaier (1954) je profesorem na Heidelberské universitě a děkanem Hertie School of Governance. Jeho kniha Nonprofit Organizations je považována za první učebnici v této oblasti.

⁴ Skovajsa, M. a kol.: „Občanský sektor, organizovaná občanská společnost v České republice“, Portál 2010.

- **Servisní NNO** poskytují přímé služby svým klientům, tedy přímo řeší veřejné problémy. Typicky do této skupiny patří NNO, poskytující sociální služby, NNO v oblasti zdravotnictví a sociálního začleňování nebo v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. Jde většinou o nečlenské NNO, které usilují o svoji profesionalizaci nebo jí již dosáhly. Servisní a advokační funkce NNO často v jednotlivém případě splývají, tedy konkrétní NNO plní obě uvedené funkce zároveň, a to v určitém poměru svých činností.
- **Advokační NNO** bojují za práva vymezených skupin či vybraných veřejných zájmů. Jejich činnost spočívá v prosazování změn nebo naopak bránění změnám vůči veřejným nebo soukromým institucím. Mají významnou roli v prosazování principu rovnosti a nediskriminace, v ochraně menšinových zájmů a veřejného zájmu, jako je ochrana zdraví, životního prostředí nebo práv spotřebitelů. Tyto NNO jsou z hlediska struktury jak členskými organizacemi (občanská sdružení, nyní spolky), tak nečlenskými (obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy).
- **Filantropické NNO** podporují finančně i hmotně veřejně prospěšné aktivity. Typicky se jedná o nadace a nadační fondy.

Tabulka č. 3: Hodnocení advokační kapacity českých neziskových organizací⁵

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2.0	1.8	1.8	2.0	2.2	2.2	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0

Zdroj: USAID 2013.

Pro srovnání uvádíme hodnoty indexu udržitelného rozvoje v roce 2013 i v některých dalších zemích: Polsko 1,6, Estonsko 1,8, Lotyšsko 1,9, Litva 2,0, Ukrajina 2,3, Slovensko 2,5, Bulharsko 2,7.⁶

⁵ Hodnocení se provádí v řadě zemí světa na základě zadání a metodiky USAID každoročně, v ČR je opakovaně provádí v rámci expertní skupiny společnost Neziskovky.cz, o.p.s. Index udržitelného rozvoje občanského sektoru (CSOSI) je klíčovým analytickým nástrojem, který měří vývoj občanského sektoru ve střední a východní Evropě a Eurasii (E&E). Index sleduje vývoj občanského sektoru v devětadvaceti zemích za posledních patnáct let. Zkoumá celkovou příznivost prostředí pro občanskou společnost se zaměřením na právní prostředí, organizační základnu, finanční zajištění, prosazování zájmů, poskytování služeb, infrastrukturu a veřejný obraz. Každá dimenze je hodnocena sedmistupňovou škálou, kde 1 označuje velmi pokročilou úroveň rozvoje a 7 naopak nízkou úroveň rozvoje. Index byl vyvinut v Americké agentuře pro mezinárodní rozvoj (Agency for International Development) ve spolupráci s organizacemi v jednotlivých zemích, ve kterých je index sledován.

⁶ Zdroj: <http://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society>

- **Zájmové NNO** jsou vůbec nejpočetnější skupinou NNO v českém neziskovém sektoru. Zaměřují se na organizování zájmové činnosti buď výhradně pro své členy, nebo s přesahem do širší veřejnosti, kdy se jejich aktivity blíží službám, poskytovaným určitým skupinám. Typicky do této skupiny patří NNO v oblasti sportu, kultury, tradiční venkovské zájmové spolky (například Sokol, včelařské svazy, dobrovolní hasiči, apod.). Zájmové NNO jsou postaveny výhradně na členském principu.

Tabulka č. 4: Typologie NNO v ČR podle funkcí

Funkce	Hlavní činnost	Vnitřní struktura
Servisní	Sociální, zdravotní péče Vzdělávání a výzkum Humanitární pomoc a charita Kultura Rozvojová spolupráce a humanitární pomoc	Převážně nečlenské
Advokační	Ochrana životního prostředí Ochrana lidských práv Prosazování rovnosti a nediskriminace Ochrana práv menšin Ochrana zvířat Ochrana práv spotřebitelů Boj proti korupci apod. Kulturní aktivity	Členské i nečlenské
Zájmové	Sport Volný čas Včelaři, myslivci, zahrádkáři Komunitní spolky Další	Členské
Filantropické	Poskytující granty a dary	Převážně nečlenské

Zdroj: Frič, P.: „Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy“.

Pozn.: Tabulka představuje převažující funkce a činnosti NNO (v rozdělení funkcí existují přesahy)

1.2. Makroekonomické ukazatele o NNO

Standardní makroekonomické ukazatele vyvinuté pro potřeby sběru dat z tržního sektoru a čerpané ze satelitního účtu NI ČSÚ poskytují velmi neúplný obrázek sektoru neziskového. Přesto v kontextu mohou tyto ukazatele sloužit jako jeden ze zdrojů informací o NNO, a proto jsou dále uvedeny.

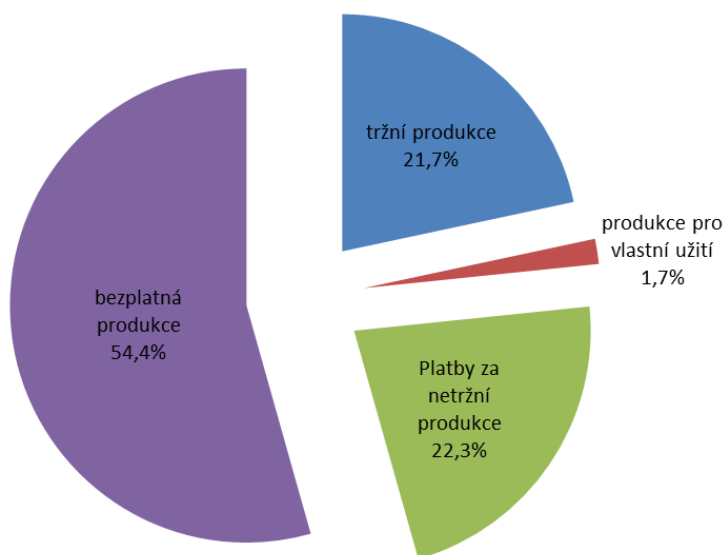
Z uvedeného satelitního účtu NI, ve kterém jsou v současné době nejnovější údaje za rok 2012, lze získat následující ekonomické údaje o výkonnosti tohoto segmentu ekonomického života. Je ovšem třeba opět připomenout, že jde o subjekty soukromého práva, zařazené pod definici NI, tudíž širší než NNO podle RVNNO, čímž jsou údaje o NNO poněkud zkresleny, nikoliv však významně.

Tabulka č. 5: Vývoj produkce českého neziskového sektoru v letech 2005 až 2012⁷⁸

Rok	Produkce v mil. Kč za NI v S.11 a S.12	Produkce v mil. Kč za NI v S.15	Produkce v mil. Kč celkem (NI v S.11, S.12, S.15)
2005	4 509	42 938	47 447
2006	5 661	45 842	51 503
2007	4 486	51 422	55 908
2008	4 833	48 682	53 515
2009	5 732	48 559	54 291
2010	6 152	48 930	55 082
2011	6 814	49 326	56 140
2012	6 281	49 929	56 210

Zdroj: Prouzová, Z.: „Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR“.

Graf č. 1: Struktura produkce českého neziskového sektoru v roce 2012⁹



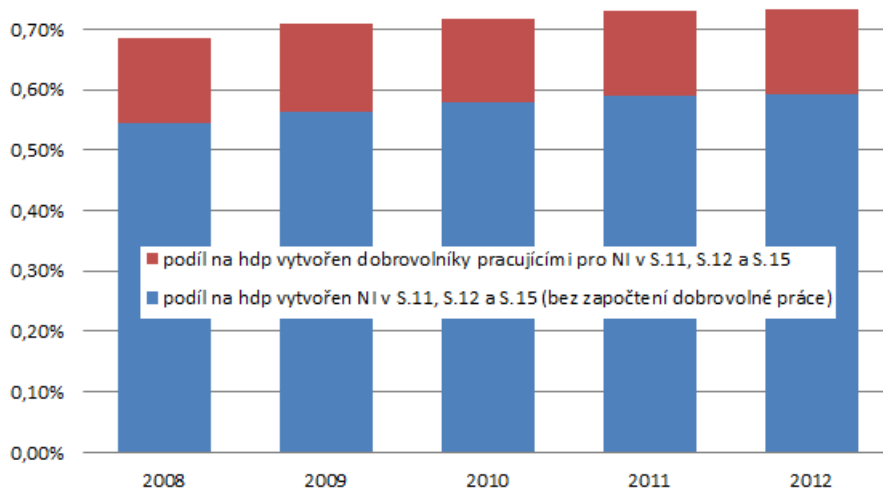
⁷ Produkce se skládá z produktů (tj. výrobků a služeb) vytvořených během účetního období.

⁸ Údaje za NI v institucionálních sektorech S.11, S.12 a S.15, tj. nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, školské právnické osoby, sdružení, jejich org. jednotky, politické strany a hnutí, církevní organizace, komory a profesní komory, zájmová sdružení právnických osob a honební společenstva.

⁹ Pozn. údaje za NI v institucionálních sektorech S.11, S.12 a S.15, tj. nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, školské právnické osoby, sdružení, jejich org. jednotky, politické strany a hnutí, církevní organizace, komory a profesní komory, zájmová sdružení právnických osob a honební společenstva.

Podíl českého neziskového sektoru na hrubém domácím produktu ČR se v posledních letech pohybuje okolo 0,7 %. Odvedená práce dobrovolníků z toho činí 0,15 %, tak jak ukazuje Graf č. 2.

Graf č. 2: Vývoj podílu českého neziskového sektoru na HDP ČR¹⁰



1.3. *Lidské zdroje v NNO*

Pokud jde o trendy vývoje NNO, více než ekonomické výkonnosti tohoto segmentu národního hospodářství je potřebné blíže se věnovat třem nejdůležitějším parametrům těchto organizací, které jsou pro jejich existenci i vývoj charakteristické. Jde o lidský potenciál, který NNO tvoří. Prostředí NNO vytváří z hlediska jednotlivých forem zapojení tři skupiny osob – členové NNO, dobrovolníci, a zaměstnanci. Na vývoji zapojení členů, dobrovolnictví (tj. počtu dobrovolníků a objemu jejich práce) a stavu profesionalizace části NNO ve spojení s vývojem počtu zaměstnanců je možné dobře sledovat proměny NNO v posledních letech.¹¹

¹⁰ Pozn. údaje za NI v institucionálních sektorech S.11, S.12 a S.15, tj. nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, školské právnické osoby, sdružení, jejich org. jednotky, politické strany a hnutí, církevní organizace, komory a profesní komory, zájmová sdružení právnických osob a honební společenstva.

¹¹ Frič, P.: „*Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy*“.

V této souvislosti je potřebné zmínit se o dvou jevech, které jsou rozpoznatelné v oblasti participace lidí, tedy občanské společnosti na veřejném životě. Jde o individuální participaci jednotlivců a o tzv. transakční aktivismus.¹²

1.3.1. Členství v NNO

Počet i vliv NNO zřejmě stále narůstá, ale při bližším pohledu na tento trend zjistíme, že na jedné straně přibývají nečlenské NNO a na druhé straně existuje názor, že spíše ubývá počet členů některých tradičních NNO, které jsou na členském principu založeny¹³.

To, že NNO jsou zakládány a provozovány jako nečlenské nebo s velmi malým a spíše formálním počtem členů, případně že své členy ztrácejí, vypovídá o vzdalování se těchto organizací od občanů a není již vypovídající o občanské angažovanosti¹⁴ – občané se stávají spíše klienty NNO, kteří využívají jejich produkty. NNO jsou tedy již méně využívány jako nástroj pro aktivní participaci občanů na veřejném životě ve formě členství v těchto organizacích. Toto pravidlo platí především pro servisní a advokační NNO, méně pro zájmové NNO, ale řadě z nich zřejmě členové průběžně ubývají (s výjimkou dobrovolných hasičů, jejichž přitažlivost je zejména pro mládež pozoruhodným a zatím málo reflektovaným jevem). Některé NNO se však mohou o podporu veřejnosti opřít, i když nejsou členskými organizacemi – je jim poskytována finanční a hmotná podpora i projevován respekt a sympatie k jejich aktivitám.

Pro ilustraci následuje tabulka vyplývající z výzkumu P. Friče a T. Pospíšilové z roku 2009, která zachycuje i problematiku tzv. virtuálního aktivismu. Virtuální aktivismus je aktivismus občanů zaměřený na ovlivňování věcí veřejných prostřednictvím elektronických médií. Virtuální občanský aktivismus zahrnuje veškeré internetové aktivity občanů směřující k ovlivňování veřejného prostoru v dané společnosti. Jde nejen o snadné podepisování petic a rozesílání informací pomocí mailing listů, ale i o účast v diskusních skupinách a komunitách

¹² Transakční aktivismus je aktivismus občanských organizací bez zapojování (mobilizace) veřejnosti. Organizace se věnují aktivitám, které jsou sice zaměřené na ovlivňování rozhodovacích procesů (veřejných politik), ale bez mobilizace členské základny, bez participace občanů na komunikaci s politiky a úředníky. Na veřejnou politiku se snaží působit formou umírněných strategií, jako jsou vyjednávání (za zavřenými dveřmi), lobování, soudní pře, expertízy apod. Opačným pólem transakčního aktivismu je participační aktivismus občanských organizací (Frič, P.).

¹³ Frič, P.: „*Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy*“.

¹⁴ Frič, P.: „*Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy*“.

probírajících věci veřejné, resp. témata veřejné politiky, tj. jde o skutečnou „názorotvornou práci“ (Bělohradský). Jde tady také o mobilizační virtuální aktivity např. organizačního a koordinačního charakteru vyústující v reálné (protestní) aktivity (např. akce etického konzumerismu), bojkoty, demonstrace, blokády apod.

Tabulka č. 6: Členství v jednotlivých oblastech působení neziskových organizací

Oblast působení NO	Virtuální aktivisté ¹⁵	Populace nad 14 let věku celkem
Práce s dětmi a mládeží	33	4
Ekologie	31	5
Kultura	23	11
Obhajoba práv a zájmů	22	2
Církevní	15	7
Zdravotní služby	14	5
Sport	13	13
Sociální služby	4	6
Tradiční zájmové organizace (myslivci, chovatelé, zahrádkáři ...)	3	13
Sbor dobrovolných hasičů	2	13

Zdroj: Frič, P., Pospíšilová, T.: VHD, 2009, N=3811. Údaje v %.

1.3.2. Dobrovolnictví

Dobrovolnictví má z hlediska formy ve strukturách NNO dvě podoby. Jde o dobrovolnickou službu upravenou zákonem č. 198/2002 Sb., která je státem institucionálně i finančně podporovaná a je menšinová, a dále o široké dobrovolnictví (vykonávané zejména v rámci NNO), které pod režim uvedeného zákona nespadá.

Počet dobrovolníků v rámci dobrovolnické služby se ročně pohybuje kolem 20 000 osob v akreditovaných programech ve více než 100 NNO, podporovaných Ministerstvem vnitra.¹⁶

Dobrovolnictví v širokém slova smyslu je obecný termín, pod který je zařazován jak dobrovolník jako fyzická osoba, tak jeho nehonorovaná práce, motivovaná odhodláním pomáhat. Dobrovolnictví je jedním ze základních znaků NNO a je nezbytnou podmínkou pro samotnou existenci jednotlivých NNO i celého neziskového sektoru. Dobrovolníci tvoří

¹⁵ Nový model občanského aktivismu pro 21. století je nazýván mnoha jmény – virtuální aktivismus, kyberaktivismus, online aktivismus, digitální aktivismus, netaktivismus, hactivismus atd.

¹⁶ Ministerstvo vnitra, 2014

převážnou část celkové pracovní síly v NNO, a to přibližně 78 % všech lidských zdrojů, které v rámci NNO pracují.¹⁷ Dobrovolnickou prací / činností jsou vytvářeny hodnoty, zvyšující hodnotu práce, kterou NNO odvádějí pro veřejnost, a tím snižují její „cenu“ na kvazitrhu různých služeb a aktivit. Dobrovolnictví nelze zcela oddělit od bezplatné práce členů v členských NNO. Členské dobrovolnictví tvoří velkou část dobrovolnické činnosti / práce vůbec.¹⁸

Pokud jde o dobrovolníky mimo dobrovolnickou službu, lze použít dva druhy údajů, a to jednak z výzkumů, které občas provádějí některá sociologická pracoviště, jednak z dat ČSÚ, který však sleduje dobrovolnictví pouze v NI s počtem více než 10 zaměstnanců, což rozhodně nejsou typické dobrovolnické NNO. Navíc ČSÚ nepovažuje dobrovolnou činnost / práci členů členských NNO za dobrovolnickou práci. Údaj ČSÚ je proto do značné míry těmito znaky zkreslený a nepostihuje dobrovolnictví v celé jeho šíři.

Tabulka č. 7: Vývoj počtu dobrovolníků v ČR (přepočtené pracovní úvazky) a ocenění dobrovolné práce v Kč

Rok	přepočtený počet dobrovolníků	počet hodin odpracovaných dobrovolníky	Oceněná dobrovolnická práce v mil. Kč	medián mezd v ČR v Kč
2005	36 138	62 988 539	6 236	99,00
2006	28 045	48 884 067	5 177	105,91
2007	47 776	83 225 489	9 429	113,29
2008	27 255	47 205 654	5 666	120,02
2009	27 144	47 177 188	5 769	122,29
2010	25 039	44 320 933	5 516	124,46
2011	25 983	45 185 506	5 671	125,51
2012	25 964	44 866 218	5 671	126,39

Zdroj: ČSÚ 2015 in Prouzová, Z.: „Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR“.

Výzkumy z posledních let však ukazují, že počet dobrovolníků v nejrůznějších oblastech a organizacích (tedy včetně NNO), jako jsou sociální a zdravotní služby, sport, muzea, knihovny, střediska volného času, dosahuje počtu téměř dvou milionů osob.¹⁹ Jde o 29 % populace na 14 let. Z výzkumů provedených v oblasti dobrovolnictví zejména P. Fričem a T. Pospíšilovou také vyplývá, že vývoj v oblasti dobrovolnictví od 90. let

¹⁷ Tošner, J.: „Studie o dobrovolnictví“.

¹⁸ Podle zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě, ve znění pozdějších předpisů a podle návrhu věcného záměru zákona o dobrovolnictví, který prošel meziresortním připomínkovým řízením, se za dobrovolnickou činnost nepovažují aktivity vykonávané v rámci členských povinností.

¹⁹ Tošner, J.: „Studie o dobrovolnictví“.

minulého století do roku 2009 stagnuje. Tento jev je možné dokumentovat i na údajích ČSÚ, byť se v mnohém liší.

Přes stagnaci vývoje dobrovolnictví je situace v ČR v této oblasti poměrně dobrá. V rámci Evropy se s 29 % podílem dobrovolnictví na populaci nad 14 let věku řadíme na osmé místo mezi členskými státy EU.²⁰

Dobrovolnictví je neobyčejně pozitivním jevem. Prozrazuje náladu společnosti a ochotu jejích členů aktivizovat se, projevit solidaritu se slabšími, participovat na řešení veřejných problémů. Aktivita občanů je vlastně i projevem určité důvěry k formálním strukturám v tom smyslu, že občanům stojí zato nebýt v určitém systému pasivními. Proto si dobrovolnictví zaslouží všestrannou podporu a projev respektu státních institucí. Pokud by toto stát viditelně projevoval, je pravděpodobné, že by se stagnace rozvoje dobrovolnictví zastavila a dobrovolnictví by mohlo zaznamenat další rozvoj.

Rozvoji dobrovolnictví jako jedné z forem angažovaného občanství přikládá velký význam jak EU, tak Organizace spojených národů. O tom svědčí opakované vyhlašování roků dobrovolnictví – poslední byl vyhlášen EU v roce 2011. Tyto akce, ke kterým se ČR dosud vždy připojila, znamenaly posun v rozvoji i vnímání dobrovolnictví a dobrovolníků.

1.3.3. Profesionalizace NNO a vývoj v oblasti zaměstnanosti v NNO

Základním kritériem k posouzení, zda NNO je profesionalizovanou nebo tuto cestu nastoupila, je skutečnost, že má placené zaměstnance. Profesionalizace NNO se dále projevuje nikoliv jen profesionálním výkonem činností, pro které byla NNO zřízena, ale v zavádění manažerského a programového řízení organizace, personální politikou apod. Trend profesionalizovat se lze pozorovat nejen přítomností zaměstnanců v cílových aktivitách, ale i zaměstnáváním tzv. režijních zaměstnanců, tedy těch, kteří zajišťují chod organizace jako takové (ředitelé, finanční ředitelé, ekonomové, fundraiseři, PR manažeři, právníci apod.).

Jedním z trendů v neziskovém sektoru, který se týká zejména profesionalizujících se NNO, ale nejen jich, je stále větší si uvědomování potřeby transparentnosti a důvěryhodnosti

²⁰ Frič, P.: „*Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy*“.

neziskových organizací vůči veřejnosti a dárcům. I když se zatím jedná o početně ohraničenou skupinu, tyto NNO mají zájem být transparentními a důvěryhodnými subjekty, a to nad rámec platné legislativy. Vznikají tak samoregulační mechanismy v neziskovém sektoru, jakým je například hodnocení spolehlivosti neziskových organizací.

Cestu k profesionalizaci nastoupily především servisní a částečně také advokační NNO. Profesionalizace NNO je relativně nový jev, který zesílil po roce 2005, tedy po vstupu ČR do EU. Profesionalizaci si v prvním kroku vynutily především veřejné finanční prostředky, poskytované veřejnou správou. V zvýšené míře toto tvrzení platí o podpoře z fondů EU.

Profesionalizace NNO má nepochybně své klady, ale také zápory. NNO, které cestu k profesionalizaci nastoupily, se staly transparentními, dobře řízenými společnostmi, které poskytují kvalitní a žádané služby bezplatně nebo za řádově nižší ceny, než podnikatelské subjekty a často i státní instituce. Tyto NNO často těsně a dlouhodobě spolupracují s veřejnou správou ve vzájemně vytvořených vazbách a očekáváních vzájemné odpovědnosti.

Na druhé straně jsou principy jejich vnitřní demokracie, potřebné pro občanskou participaci, vytlačovány potřebou profesionálního managementu²¹ a členská základna, skládající se z amatérů, se stává pro takové NNO nadbytečnou, či dokonce brzdou. Profesionalizované NNO tak již zřejmě přestávají být platformou pro občanskou participaci členského typu na veřejném životě, protože na jedné straně přestávají být pro veřejnost přitažlivé a na druhé straně již členskou základnu pro svoji legitimitu nepotřebují, protože ji nahradila expertní znalost. Prací pro své cílové skupiny však mohou tyto skupiny lidí aktivizovat jiným způsobem.

Spojení těchto NNO s veřejnou správou a politickými elitami a jejich profesionalita jim dodává schopnost dosáhnout svých cílů bez účasti veřejnosti (transakční aktivismus) a současně v nich vyvolává určitý pocit výlučnosti.

Skupina profesionálních či profesionalizujících se NNO však zatím není příliš početná. Pokud vyjdeme z premisy, že jde o NNO, které jsou úspěšné při opakovaném získávání státní finanční podpory, protože jejich činnosti jsou na takové úrovni, že je státní

²¹ Frič, P.: „*Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy*“.

orgány „nakupují“, hovoříme o cca 2 – 3 % všech registrovaných NNO.²² Pokud do tohoto kritéria zahrneme veškerou podporu z veřejných rozpočtů, budeme se pohybovat kolem 5 % z celkového počtu NNO.

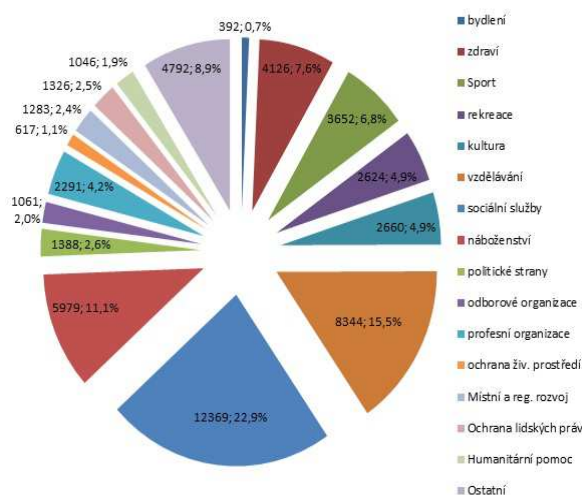
Jak bylo již uvedeno, významným ukazatelem profesionalizujících se NNO je počet zaměstnanců a jeho meziroční vývoj. Jak ukazuje Tabulka č. 8, počet zaměstnanců (přepočtené pracovní úvazky) v NI (podle ČSÚ) se sice mírně meziročně zvyšuje, ale i tak zůstává velmi nízký.

Tabulka č. 8: Vývoj počtu zaměstnanců v NI²³ v letech 2005 až 2012 podle přepočtených pracovních úvazků

Rok	Počet zaměstnanců za NI v S.11 a S.12	Počet zaměstnanců v S.15	Počet zaměstnanců celkem
2005	4 269	37 358	41 627
2006	4 570	39 655	44 225
2007	4 015	44 682	48 697
2008	4 512	45 841	50 353
2009	5 456	45 862	51 318
2010	5 499	47 498	52 997
2011	5 635	47 960	53 595
2012	5 705	48 521	54 226

Zdroj: Prouzová, Z.: „Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR“.

Graf č. 3: Zaměstnanci v NI dle odvětví v roce 2012



Zdroj: Prouzová, Z.: „Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR“.

²² Rozbor financování NNO z veřejných rozpočtů v roce 2013.

²³ Údaje za NI zahrnují nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, školské právnické osoby, sdružení, jejich org. jednotky, politické strany a hnutí, církevní organizace, komory a profesní komory, zájmová sdružení právnických osob a honební společenstva.

Blíže může situaci v oblasti zaměstnanců dokreslit průzkum z roku 2009 ve 100 NNO (podle RVNNO), kterým byla položena následující otázka:

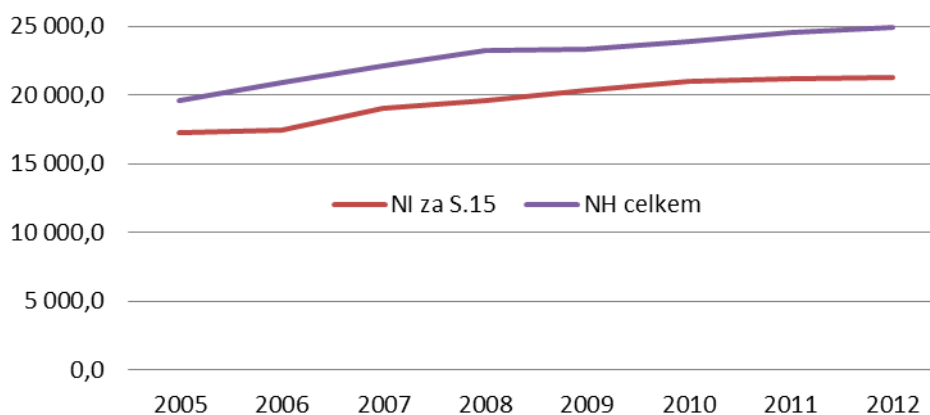
Tabulka č. 9: Má vaše NNO placené zaměstnance?

	ano	ne	Celkem
Zájmové organizace	26	74	100
Servisní organizace	71	29	100
Avokační organizace	51	49	100

Zdroj: Frič, P., Pospíšilová, T.: VHD 2009, N=3811. Údaje v %.

Pro zaměstnance těchto organizací je charakteristické, že pobírají v průměru nižší mzdu, než je tomu v dalších segmentech národního hospodářství. To je patrné i z Grafu č. 4 i přesto, že mzda byla sledována u všech typů NI, které poněkud sledovaný údaj zkreslují. Pokud by bylo možné sledovat mzdy pouze u NNO, byly by v průměru ještě nižší.

Graf č. 4: Vývoj průměrné hrubé měsíční mzdy dle národního účetnictví v letech 2005 až 2012



1.4. Sítě a střechy NNO, zdrojová centra – proces síťování

Tak zvané „síťování“ je proces spojování se NNO k naplnění společně sdíleného zájmu členů těchto seskupení. Charakteristickým znakem tohoto procesu je to, že sítě

a střechy jsou zakládány a tvořeny autonomními NNO, tedy nejde spolky, tvořené „matkou“ a jí shora zakládanými pobočnými spolky.²⁴

Přestože neziskový sektor v ČR je atomizovaný a vysoce individualistický, již od devadesátých let minulého století probíhají více či méně úspěšné pokusy NNO spojovat se do podoby formalizovaných sítí a střech nebo do neformálních seskupení. Proces „sítování“ českých NNO v sobě obsahuje od svého počátku obtížně řešitelný konflikt. Na jedné straně je obava jednotlivých NNO ze ztráty své suverenity a vzniku jakési „Národní fronty“ (tyto obavy souvisí s komunistickou minulostí ČR) a na straně druhé existuje objektivní potřeba se spojovat pro dosažení určitých cílů, kterých jednotlivé NNO dosáhnout nedokáží. Určitá křehkost takových seskupení či jejich působení a jejich časté oslabování vlastní členskou základnou je ilustrací tohoto konfliktu. Navzdory tomu je proces sítování NNO a jeho pochopení důležitým i z hlediska státní správy, která hledá čím dál častěji trvalého a srozumitelného partnera z řad NNO, u kterého by se mohla spolehnout na jeho reprezentativnost a legitimitu, a z toho plynoucí odpovědnost.

V současné době existuje v ČR mezi 70 až 80 subjekty soukromého práva, které jsou svým charakterem sítěmi či střechami NNO, a několik neformálních seskupení NNO, které lze také považovat za výsledek sítování. Členění těchto subjektů na síť a střechy je pouze pracovní pomůckou. Pokud jde o síť, jsou zakládány na horizontálním principu a oproti střechám je síť obvykle méně formální. Jde spíše o volně organizované NNO, směřující k výměně a sdílení zkušeností a jsou organizovány na demokratických principech bez vertikálního řízení, většinou nemají zaměstnance a organizování jejich činnosti se děje na dobrovolnickém principu jednotlivých členů. I v sítích jsou však často placeny členské poplatky, které přispívají k jejich financování.

Střechy mají na rozdíl od sítí vždy formální podobu. Jsou naopak organizovány vertikálně, jsou řízeny nějakou řídicí strukturou a jejich jednání vůči členům je více formalizované. Většina z nich má zaměstnance, kteří činnost střechy organizují a řídí. Členské NNO platí členské poplatky, ze kterých je střecha spolufinancovaná, i když většinou tento finanční zdroj nestačí k jejímu efektivnímu fungování. Převažujícím účelem střech je zastupování svých členů navenek při hájení jejich zájmů.

²⁴ Pospíšilová, T.: „Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření“.

Mezi síťové NNO lze ještě zařadit tzv. zdrojová centra. Jsou to NNO, které nejsou na rozdíl od prvních dvou primárně organizované na členském principu (i když členy mít také mohou). Poskytují především technickou, odbornou a informační oporu širšímu okruhu organizací neziskového sektoru.²⁵ Cílovou skupinou, které primárně poskytují své aktivity, jsou NNO samotné. Taková zdrojová centra se v ČR vyskytují v mnoha oborech působení NNO a zabývají se tématy, jako jsou např. dobrovolnictví, environmentální témata, sociálně právní ochrana dětí, záležitosti nadací a nadačních fondů apod.

Povinným znakem sítí i střech, který zaručuje jejich legitimitu a reprezentativnost, je existence členské základny, tvořené především právníckými osobami s převahou právních typů NNO, a demokratický způsob výběru jejich představitelů. Mají různé právní formy (jde především o spolky či sdružení právníckých osob) a především různé funkce.

V ČR působí sítě a střechy jak oborové, tak všeoborové – většinou na celostátním principu a jen výjimečně s regionálními seskupeními. Oborová seskupení byla vytvořena s cílem výměny zkušeností, hledání systémových řešení, spolupráce s veřejnou správou v určitých oborech, kde NNO působí – jde například o sociální oblast, ochranu životního prostředí, problematiku sociálního vyloučení, sport apod. Tyto sítě a střechy jsou z hlediska založení staršího data a řada z nich již získala značný vliv při spolupráci s veřejnou správou i politickou reprezentací. Obecně lze říci, že NNO v ČR oborové sítě preferují, protože s ohledem na jejich zaměření není tolik nutné vzdát se suverenity ve vyjednávání o svých zájmech.

Všeoborové sítě a střechy sdružují výhradně NNO, a to bez ohledu na obor jejich působení, a jejich základním účelem je se vší dosažitelnou legitimitou a reprezentativností zastupovat neziskový sektor jako takový vůči veřejné správě a veřejnosti vůbec. Takové sítě a střechy jsou s ohledem na datum vzniku mladší než oborové sítě a jsou ze strany veřejné správy dlouhodobě podfinancovány – nespádají pod žádné ministerstvo, a není tedy pro ně otevřen žádný z existujících dotačních programů. I přesto v posledních letech všeoborové sítě získávají vliv v oblasti vyjednávání podmínek pro fungování neziskového sektoru jako takového.

²⁵ Pospíšilová, T.: „Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření“.

Zvláštní význam má v oblasti síťování skutečnost, že více než 50 % oborových sítí v ČR je členem příslušné oborové střechy v zahraničí, obvykle na úrovni EU, a to často více než jedné.²⁶ Tento proces síťování vnímají české NNO jednoznačně pozitivně a v takovém členství vidí zdroj prestiže a legitimacy ve vnitrostátních poměrech. Toto členství jim pomáhá ve vytváření expertního názoru ve svém oboru, tedy „kapitálu“, který lze využít pro prosazování témat a zájmu na vnitrostátní scéně.²⁷

Tabulka č. 10: Příklady zapojení oborových sítí a střech do mezinárodních sítí NNO

Oborová síť/střecha	Zahraníční síť/střecha
Asociace občanských poraden	Zakládající člen Citizen Advice International
Asociace veřejně prospěšných organizací ČR	Člen The European Network of National Civil Society Associations (ENNA Europe) a člen International Committee on Fundraising Organizations (ICFO).
Česká asociace pro psychické zdraví	Člen Mental Health Europe a Světové federace pro duševní zdraví
FoRS – České formu pro rozvojovou spolupráci	Zakládající člen Evropské konfederace NNO pro humanitární pomoc a rozvoj
Národní rada zdravotně postižených	Člen Mezinárodní federace osob se zdravotním postižením, Evropského fóra zdravotně postižených a dalších střech
Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska	Comité Technique International de Prevention et d'extinction du Feu
Český atletický svaz	International Association of Athletics Federations
Šachový svaz ČR, o.s.	Fédération Internationale des Échecs
Síť mateřských center	Zakládající člen MC MINE a člen celosvětového združení svépomocných ženských skupin GROODS
Zelený kruh	Člen European Environmental Bureau

Zdroj: Pospíšilová, T.: „Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření“, upraveno.

1.5. Závěr

V ČR existuje vysoký počet NNO, které mohou svobodně vznikat a svobodně naplňovat účel, pro který byly založeny.

²⁶ Pospíšilová, T.: „Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření“.

²⁷ Pospíšilová, T.: „Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření“.

Podle funkcí lze tuto skupinu NNO rozdělit na skupinu servisních NNO (poskytujících služby), skupinu advokačních NNO (bojujících za práva cílových skupin), zájmových (naplňujících především zájmy svých členů) a filantropických. Funkce jednotlivých NNO se často prolínají, zejména servisní organizace často realizují i advokační aktivity ve prospěch cílové skupiny svých klientů apod.

Vývoj NNO, jejich aktuální situaci a problémy, je možné dobře ilustrovat v podobě lidských zdrojů, které NNO tvoří. Jsou to členové a zaměstnanci NNO, a to především těch, které se profesionalizují, a dobrovolníci, které v NNO působí.

Soudobé trendy ve vývoji NNO ukazují spíše stagnování počtu členů či postupné ubývání členů v řadě tradičních členských organizací, zakládání členských NNO s velmi malým a formálním množstvím členů, masivní vznik nečlenských NNO, které se postupně profesionalizují a jejich aktivity realizují jejich zaměstnanci. Takové NNO se opírají o svoji expertní znalost určité oblasti, ve které působí, a jako takové se prezentují. Jde o transakční aktivismus, který postupně získává na významu ve vztahu NNO a veřejné správy. Trend realizace aktivit takových NNO směřuje k profesionálnímu výkonu, navzdory tomu, že počet zaměstnanců v NNO zůstává stále nízký a příliš se meziročně nemění. Stále převládají NNO, fungující na zcela dobrovolnickém principu, tedy bez zaměstnanců a s vysokým podílem dobrovolnické činnosti / práce.

Pro soudobou podobu neziskového sektoru v ČR je určitým znakem postupné, i když obtížné, budování sítí a střech NNO, které buď oborově, nebo všeoborově usilují o prosazení zájmů svých členských organizací. Jsou tedy advokačními NNO se specifickou členskou základnou, tvořenou dalšími NNO, které se spojují k prosazení systémových změn. S jejich vznikem a fungováním vystupuje do popředí otázka jejich legitimacy a reprezentativnosti. Obecně lze říci, že NNO v ČR preferují oborové sítě před všeoborovými.

2. Současná státní politika vůči NNO

2.1. Sledování dat o NNO a vymezení NNO z hlediska státní politiky

V současné době stát a jeho správa pracují se dvěma vymezeními těchto subjektů soukromého práva – s definicí ČSÚ a s definicí, kterou v devadesátých letech vytvořila RVNNO pro účely státní politiky k těmto nově vznikajícím subjektům. Druhou definici do značné míry používá státní správa a v zásadě územní samospráva, například pro potřeby své dotační politiky. Obě tyto definice se shodují v tom, že vymezené subjekty jsou subjekty soukromého práva a že vykazují znaky, obsažené v mezinárodním vymezení L. M. Salamona a H. K. Anheiera.

V systému národních účtů ČSÚ se NNO nalézají ve skupině NI. Z pohledu statistiky jde o jednotky, vytvořené za účelem výroby výrobků a služeb, jejichž status nedovoluje, aby jejich produkce byla zdrojem zisku. V praxi může být jejich činnost spojena s tvorbou přebytku nebo ztráty, ale žádné přebytky si nemohou přivlastnit jiné institucionální jednotky.²⁸ Subjekty, které snesou tuto definici, ČSÚ dále dělí na tržní a netržní výrobce. Ti výrobci, kteří jsou užší skupinou NNO v chápání politické definice RVNNO, tvoří v účtech ČSÚ výšeč především ze skupiny netržních výrobců, vymezených jako NISD.

V roce 2007 ČSÚ založil tzv. satelitní účet, a to podle metodické Příručky o NI v systému národních účtů z Evropského systému účtů ESA 95. Satelitní účet NI je doplněním a rozšířením národních účtů, které v oblasti statistického zjišťování vede ČSÚ. Všechny údaje za NI vybírá z ostatních účtů, shromažďuje je a sjednocuje v tomto satelitním účtu a rozšiřuje jejich statistické sledování o ukazatele, které jsou pro NI charakteristické. Jde například o hodnotu práce dobrovolníků, problematiku členství a o ukazatele výkonu.²⁹

Charakteristické znaky NISD podle podrobnějšího třídění ČSÚ:

- netržní výrobci, a to zejména poskytující služby,
- jejich produkce není většinou realizována na trhu, tj. je poskytována za tržně nevýznamnou cenu nebo zdarma,

²⁸ Pracovní poklad pro skupinu MONEYVAL „Satelitní účet neziskových institucí“, ČSÚ, duben 2012.

²⁹ Pracovní poklad pro skupinu MONEYVAL „Satelitní účet neziskových institucí“, ČSÚ, duben 2012.

- jejich produkce je oceňována nákladovým principem, tj. jejich cena je určována náklady na jejich pořízení,
- jejich struktura řízení je odlišná od firem i od vládních institucí (od orgánů státu a samospráv),
- jiná je také struktura jejich příjmů, s vysokým podílem darů, a to ve smyslu peněz i pracovního času (dobrovolná práce),
- tyto subjekty disponují vysokým podílem práce dobrovolníků (až 90 % z nich nemělo v roce 2011 zaměstnance).

ČSÚ však zahrnuje do skupiny NI i církve jako takové, školské právnické osoby a také politické strany, profesní komory a další. To znesnadňuje využití sbíraných údajů pro účely státní politiky vůči NNO podle vymezení RVNNO.

Vymezení NNO, zpracované RVNNO v devadesátých letech minulého století a používané pro účely státní politiky, je vymezením politickým a jeho cílem bylo rozlišit a podpořit nově vznikající formy NNO, zakládané ze svobodné vůle občanů zdola po roce 1990 jako projev aktivizující se občanské společnosti. Toto vymezení nepolemizuje s mezinárodním vymezením, ale zužuje okruh právních forem, které jí naplňují. Podle této definice jsou za NNO považovány tyto právní formy soukromého práva:³⁰

- **Občanská sdružení a jejich organizační jednotky** (dříve podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů), nyní **spolky a pobočné spolky** (podle NOZ).
- **Nadace a nadační fondy** (dříve podle zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, nyní podle NOZ).
- **Církevní právnické osoby**, resp. **účelová zařízení církví**, zřizované církvemi a náboženskými společnostmi podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, v platném znění.
- **Obecně prospěšné společnosti** podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech (nyní již zrušeného; existující obecně prospěšné společnosti však podle něj stále fungují).

³⁰ Zákony jsou vždy uváděny v platném znění.

- Nově mezi tyto formy patří i **ústavy** (podle NOZ) a **školské právnické osoby**, registrované Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a zahrnující ve významné převaze také církevní školy.

Oblasti, kde NNO působí a které jsou podporovány veřejnými rozpočty, jsou také vymezeny dvěma způsoby – jednak satelitním účtem ČSÚ, a jednak Hlavními oblastmi státní dotační politiky vůči NNO, které každoročně stanoví vláda ČR na návrh RVNNO a které se týkají pouze podpory z jednoho z veřejných rozpočtů, a to rozpočtu státního.

Třídění NI (včetně NNO) podle oblastí činnosti dle ČSÚ je prováděna podle Klasifikace služeb NISD podle účelu (CZ-COPNI)³¹. Jde o:

- Bydlení
- Zdravotnictví
- Rekreace, sport a kultura
- Vzdělávání
- Sociální péče
- Náboženství
- Politické strany, odborové a profesní organizace
- Ochrana životního prostředí
- Služby jinde neuvedené

Podle Hlavních oblastí státní dotační politiky vůči NNO, zpracovaných RVNNO pro rok 2016,³² jde o tyto oblasti:

- Tělesná výchova a sport
- Kultura
- Životní prostředí a udržitelný rozvoj
- Sociální služby
- Zahraniční aktivity
- Národnostní menšiny a etnické skupiny
- Romská menšina

³¹ Pracovní podklad pro MONEYSVAL Rady Evropy „Satelitní účet neziskových organizací“, ČSÚ, duben 2012.

³² Usnesení vlády ze dne 15. června 2015 č. 470.

- Péče o zdraví a zdravotní prevence
- Rizikové chování
- Boj s korupcí
- Protidrogová politika
- Ochrana spotřebitele a nájemních vztahů
- Vzdělávání a lidské zdroje
- Děti a mládež
- Rodinná politika
- Rovné příležitosti žen a mužů
- Ostatní (nezařazené)

Jak je vidět, obě vymezení se zásadně prolínají, kromě kategorie politických stran, odborů a profesních organizací a náboženství, které uvádí ČSÚ a které do souboru NNO pro účely státní politiky nejsou zařazovány, protože by tuto politiku významně a nevhodně zkreslily.

Bez ohledu na odlišnosti obou vymezení je satelitní účet ČSÚ významným a vlastně jediným souborem dat, které jsou v oblasti NNO k dispozici (až na vybrané údaje, které shromažďuje RVNNO z údajů ministerstev a informačních systémů ústřední státní správy o financování NNO) a měl by být rozvíjen a rozšiřován o další údaje, které je důležité o tomto segmentu společnosti sledovat pro účely informací nejen o stavu národního hospodářství, ale i důležitých společenských proměnách.

Sledování dat o neziskových organizacích není problémem jen z hlediska výše uvedených definic, ale také z hlediska informací, které o sobě neziskové organizace poskytují. Výzkumy ukazují, že pouze třetina neziskových organizací provozují domovské webové stránky. Méně než čtvrtina NNO zpřístupňuje na webu svou výroční zprávu. Organizace také mnohdy neumějí prezentovat poslání, čili globální účel své existence. Namísto toho spíše vyjmenovávají aktivity, které v dané chvíli uskutečňují.

Je zajímavé, že rozdíl v transparentnosti malých organizací působících zpravidla bez zaměstnanců a tzv. profesionalizovaných organizací se zaměstnanci, je relativně nevýrazný. Nejvýznamnějším rozdílem je, že profesionalizované organizace mají funkční vlastní webové

stránky (ve více než 90 % případů) a v dostupnosti výročních zpráv. Jak dokumentuje Tabulka č. 11, další neduhy, které lze označit spíše za manažerské selhání, jsou obdobné.

Tabulka č. 11: Transparentnost a manažerská profesionalita „větších“ a „běžných“ neziskových organizací

Aspekt transparentnosti a profesionality	„Větší“ nezisková organizace (se zaměstnanci) ¹	„Běžná“ nezisková organizace ²
Funkční webová stránka	94,1 %	29,0 %
Výroční zpráva přístupná na webu	94,1 %	23,0 %
Existence poslání a/nebo vize na webových stránkách	35,3 %	48,6 %
Finanční výkazy ve výroční zprávě	41,2 %	56,3 %
Uvedení původu zdrojů (jmen dárců)	58,8 %	44,6 %
Transparentní bankovní účet	11,8 %	1,5 %

Pozn.: Výzkumy metodicky čerpají z analýzy webových stránek, organizačních dokumentů jako výroční zprávy, stanovy, finanční výkazy a dalších. Obecně tedy informací, které o sobě vydává sama organizace.

¹ Výzkum realizován na vzorku 17 organizací s obratem vyšším než 1 mil. Kč. Daný výzkum zároveň zjišťoval, zda poznatky předchozí studie platí i pro větší organizace. Vzorek získán z organizací čerpajících z veřejných zdrojů (Bachmann, 2015).

² Výzkum realizován na vzorku 2400 NNO, z čehož bylo 2000 občanských sdružení. Vzorek získán náhodným výběrem z úplných databází neziskových organizací evidovaných státními orgány (Bachmann, 2012).

2.2. Vývoj legislativy týkající se NNO podle jednotlivých právních typů

Statusová legislativa vůči NNO prodělala po roce 1990 mnoho zásadních změn, a proto je potřebné popsat nejen současné právní poměry jednotlivých právních forem, jež jsou na základě užšího výkladu RVNNO za NNO považovány. Jak již bylo uvedeno, jedná se o občanská sdružení / spolky, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy, účelová zařízení církví a ústavy (nová právní forma zřízená NOZ). Zvláštní důraz je věnován současnosti, kdy po nabytí účinnosti NOZ probíhá zásadní změna legislativního prostředí, kterému se NNO postupně přizpůsobují.

NOZ, který nabyl účinnosti 1. ledna 2014, obecně upravuje postavení právnických osob soukromého práva (mezi které neziskové organizace patří), speciálně je pak upraveno postavení spolků (dříve občanských sdružení), nadací a nadačních fondů a ústavů. Souběžně

s účinností NOZ došlo ke zrušení původních zákonů upravujících postavení jednotlivých neziskových organizací: zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech. Transformaci NNO upravují přechodná ustanovení NOZ a dávají jim tříletou lhůtu, kdy se musí novým právním poměrům přizpůsobit.

Zákonem č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, došlo k úpravě povinností jednotlivých neziskových organizací. Od 1. ledna 2014 jsou všechny NNO (s výjimkou evidovaných – církevních – právnických osob³³) zapisovány do veřejných rejstříků, které vedou rejstříkové soudy. Touto úpravou došlo mimo jiné ke změně rejstříkového místa pro občanská sdružení / spolky, které se do té doby registrovaly na Ministerstvu vnitra. Nadacím, nadačním fondům a obecně prospěšným společnostem přinesl tento zákon úpravu zapisovaných údajů a změnu rozsahu listin zakládáných do sbírky listin.³⁴ Z hlediska NNO se veřejný rejstřík stal základním nástrojem ke zvýšení transparentnosti především spolků, které jsou nově do rejstříku spolků zapisovány s údaji, které do té doby zveřejňovány nebyly.

V souvislosti s přijetím NOZ došlo s účinností od 1. ledna 2014 k zpoplatnění zápisu NNO za zápis do veřejného rejstříku. Během prosince 2014 byl zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, novelizován se záměrem neziskové organizace od poplatků osvobodit. Z důvodu nejednotné interpretace uvedeného zákona rejstříkovými soudy při prvozápisu spolku byla iniciována další novela zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (jako součást vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s účinností rekodifikace soukromého práva), jejímž záměrem je osvobození neziskových organizací ve věcech veřejného rejstříku, a to včetně prvozápisu. Uvedená novela byla ve Sbírce zákonů ČR vyhlášena v dubnu 2015 s účinností od 1. května 2015.

³³ Evidované církevní právnické osoby jsou dle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, zapisovány do rejstříku vedeného Ministerstvem kultury ČR.

³⁴ Deverová, L.: „*Studie pro Koncepti politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy*“.

2.2.1. Občanská sdružení / spolky (do 31. prosince 2013)

Realizace práva na sdružování občanů, to byl základní úkol zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, který v roce 1990 umožnil zakládat snadno a bez administrativních překážek členskou organizaci – občanská sdružení.

Tato právní forma si získala okamžitě velkou oblibu³⁵ a vznikala (a stále vzniká) v nepřeberných variantách. Kromě svého prvotního účelu občanská sdružení / spolky plní mnoho dalších rolí a funkcí. Vykonávají různé veřejně či vzájemně prospěšné aktivity,³⁶ poskytují služby veřejnosti a dokonce neziskově podnikají. Jsou právní formou, která získává nejvíce dotací z veřejných rozpočtů,³⁷ a z titulu své právní formy jsou také osvobozeny od některých daní nebo mají rozsáhlé daňové úlevy.

Jednoduchost založení občanských sdružení, snadné zrušení a nepatrné povinnosti, které zákon kladl na jejich řízení a finanční hospodaření, byly přitažlivými vlastnostmi pro masové využívání této právní formy. Tato jednoduchost měla také zásadní nevýhody: malá transparentnost, snadná zneužitelnost a nízká ochrana osob, které s občanskými sdruženími vystupovaly do právních vztahů.

V průběhu platnosti zákona č. 83/1990 Sb., o občanských sdruženích, nedošlo k jeho zásadnější novelizaci, byť byl kritizován např. za neexistenci veřejného rejstříku. Problematickým se stala interpretace ustanovení § 1 odst. 3 daného zákona registrujícím orgánem (Ministerstvem vnitra), jejímž obsahem bylo tvrzení, že občanská sdružení nemohou poskytovat služby. Tento výklad se dotkl zejména občanských sdružení poskytujících sociální služby. Ministerstvo vnitra požadovalo při změně stanov občanských sdružení ukončení činnosti, resp. převod do obecně prospěšné společnosti. Tento požadavek, který se ukázal jako neopodstatněný, a s tím související problémy vedly k přípravě zákona č. 68/2013 Sb., o změně právní formy občanského sdružení na obecně prospěšnou společnost a o změně zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých

³⁵ Deverová, L.: „*Studie pro Koncepti politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy*“. – 3.879 registrovaných občanských sdružení v roce 1990, 26.814 registrovaných občanských sdružení v roce 1996

³⁶ Vzájemně prospěšná občanská sdružení lze zjednodušeně charakterizovat jako pracující pro své členy.

³⁷ Zdroj: Rozbory financování NNO z veřejných rozpočtů.

zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. dubna 2013 a umožňoval transformaci občanských sdružení do konce roku 2013.³⁸

2.2.2. Občanská sdružení / spolky (po 1. lednu 2014)

Podle NOZ jsou spolky charakterizovány jako samosprávné subjekty, do jejichž činnosti může stát zasahovat pouze v mezích zákona veřejnoprávní úpravou a v rozsahu nezbytném k ochraně veřejného zájmu.

S účinností NOZ se registrovaná občanská sdružení považují za spolky. Spolky, vzniklé jako občanská sdružení před rokem 2014, mají možnost změnit svojí právní formu na sociální družstva nebo ústavy, což jim umožňují příslušná přechodná ustanovení NOZ.³⁹

Spolky jsou zapisovány do veřejných rejstříků soudy jako ostatní právnické osoby soukromého práva. Stanovy spolků musí být přizpůsobeny nové právní úpravě nejpozději do 31. prosince 2016. Skutečnost, že spolky musí být zapsány do veřejného rejstříku, vedeného krajskými soudy, výrazně mění situaci ve prospěch jejich větší transparentnosti vůči veřejnosti.

NOZ hovoří o spolcích jako o členských korporacích a stanoví, že hlavní činností spolků je uspokojování a ochrana zájmů, k jejichž naplňování byl spolek členy založen.⁴⁰ Spolek jako členská korporace pracuje z vůle svých členů – což ovšem neznamená, že nemůže poskytovat služby veřejnosti, pokud jej členové spolku k takové činnosti určili.

Členským záležitostí spolku se NOZ věnuje velice zevrubně.⁴¹ Jde v zásadě o největší odlišnost oproti původní právní úpravě, kdy členský princip občanského sdružení nebyl v příslušném právním předpise podrobněji rozveden a ani v realitě fungování občanských sdružení mu nebyla přikládána velká důležitost. Stanovy spolku musí povinně upravit práva a povinnosti členů spolku, a to jako základní podmínku založení spolku.

³⁸ Deverová, L.: „*Studie pro Konceptci politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy*“.

³⁹ NOZ, § 3045 odst. 1.

⁴⁰ NOZ, § 217.

⁴¹ NOZ, §§ 232 – 242.

Nový spolek lze založit dohodou zakladatelů na obsahu stanov nebo usnesením ustavující schůze. Spolek vzniká zápisem do spolkového rejstříku. Zvláštní význam je přikládán členské schůzi spolku,⁴² která je shromážděním všech členů spolku.

Spolky mohou zakládat pobočné spolky, které musí být zapsány ve veřejném rejstříku spolků. Tato právní forma nahrazuje dříve existující organizační jednotky občanského sdružení – i tato oblast se stává novou právní úpravou významně transparentnější. Zákon výslovně stanoví, že právní osobnost pobočného spolku se odvozuje od spolku hlavního. Přejícná ustanovení NOZ zavazují statutární orgány hlavního spolku do tří let od nabytí účinnosti této normy zapsat pobočný spolek do veřejného rejstříku. Pokud tak neučiní, pobočný spolek uplynutím této lhůty zaniká.⁴³

Často zmiňovanou otázkou je problematika hlavní a vedlejší činnosti. NOZ explicitně uvádí, že spolky nemohou být zakládány pro podnikání nebo jinou výdělečnou činnost.⁴⁴ Mohou však provozovat vedlejší hospodářskou činnost, je-li jejím účelem podpora hlavní činnosti nebo hospodárné využití spolkového majetku. Zákon rozlišuje mezi podnikáním, které mohou spolky ve vedlejší činnosti provozovat, a jinou výdělečnou činností. Veškerý zisk plynoucí z vedlejší činnosti by měl být použit pouze pro spolkovou činnost, kterou spolek provádí ve své hlavní činnosti, pro kterou byl zřízen, ale také pro svoji správu.⁴⁵ V rámci hlavní činnosti může spolek vykonávat výdělečnou činnost pouze za předpokladu, že jsou současně splněny dvě podmínky:

- a) výdělečná činnost je prostředkem dosahování účelu spolku, ke kterému byl založen,
- b) výdělečná činnost nedosahuje takové úrovně, aby ji bylo možné považovat za činnost „srovnatelnou s podnikáním“, tedy za soustavnou činnost provozovanou za účelem dosažení zisku.⁴⁶

⁴² NOZ, §§ 248 – 257.

⁴³ NOZ, § 3045.

⁴⁴ NOZ, § 217.

⁴⁵ NOZ, § 217.

⁴⁶ Deverová, L.: „*Studie pro Konceptci politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy*“.

2.2.3. Nadace a nadační fondy (do 31. prosince 2013)

Soustředění majetku za určitým veřejně prospěšným cílem zřízením nadace nebo fundace⁴⁷ má v naší zemi velmi dlouhou historii. Ovšem klíčovými datem pro novodobé nadace je rok 1948, kdy byly všechny existující nadace postupně zrušeny a jejich majetek byl znárodněn.⁴⁸ Druhým klíčovým datem je rok 1990, kdy vznikla první právní úprava, která jejich znovuzřízení umožnila.

Možnost opětovného vzniku nadací přinesla novela Hospodářského zákoníku z roku 1990.⁴⁹ Zákon byl v případě nadací velmi stručný a umožnil zakládat právníckým a fyzickým osobám nadace (účelové fondy), které neměly sloužit k výdělečným účelům. Právnícké osoby tohoto typu vznikaly registrací na okresních národních výborech. Po zrušení okresních úřadů v roce 2002 převzaly zbytkovou agendu nadací a nadačních fondů krajské úřady – dodnes vedou seznam nadací, které nezvládly transformaci podle nové legislativy z roku 1997 a nebyly přitom de iure zrušeny.

Poněkud obšírněji se nadacím věnovala až novela občanského zákoníku z roku 1991,⁵⁰ která zakotvila, že nadace mohou být zřizovány k dosahování obecně prospěšného účelu, a demonstrativně uvedla oblasti, které byly za obecně prospěšné považovány.

V období let 1990 až 1997 postupně podle těchto vágních právních úprav vzniklo více než 5 000 nadací, které ve většině případů neměly majetkový základ, ale svůj účel naplňovaly realizací vlastních aktivit, projektů a programů obdobně, jako další právní formy NNO.

Změnu, a pro většinu existujících nadací drastickou, přinesl až zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech. Tato právní úprava umožnila zřízení dvou typů nadačních subjektů – nadací a nadačních fondů, stanovila jejich majetkový základ a způsob hospodaření s ním (v případě nadací povinnost minimálního nadačního jmění ve výši 500 000 Kč). Hlavní činností bylo stanovení poskytování nadačních příspěvků a také byly podrobně upraveny náležitosti právního jednání zřizovatele, nutného k založení nadací a nadačních fondů.

⁴⁷ Termín fundace NOZ používá pro označení právnícké osoby, která má majetkový základ. Na rozdíl od toho korporace jsou právnícké osoby, které mají členský základ.

⁴⁸ Stalo se tak s jedinou výjimkou – Nadání Josefa, Marie a Zdenky Hlávkových.

⁴⁹ Zákon č. 103/1990 Sb., kterým se novelizuje hospodářský zákoník.

⁵⁰ Zákon 509/1991, kterým se novelizuje zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Z původně vzniklých více než 5 000 nadací se dokázalo transformovat pouze cca 250 nadací, a to především z důvodu velkých obtíží při zřizování povinného nadačního jmění. Začaly vznikat také nadační fondy. Nastavení jasných pravidel činnosti nadací, ze kterých vznikly právní subjekty s majetkovým základem, umožnilo státu prostřednictvím RVNNO a jejího sekretariátu zahájit rozdělování NIF do nadačního jmění vybraných nadací.

Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, byl ještě jednou podstatněji, a to z iniciativy RVNNO, novelizován v roce 2010.⁵¹ Novela zjednodušila možnost realizace vlastních projektů a programů, aniž by bylo nutné náklady na tuto činnost zahrnovat do režie nadace či nadačního fondu. Cesta k uvolnění možností, a tím i schopností dnes již etablovaných a zkušených nadací a nadačních fondů, zvyklých pracovat ve velmi přísném právním režimu, vede dál až k současné právní úpravě.

2.2.4. Nadace a nadační fondy (po 1. lednu 2014)

NOZ přináší nadacím a nadačním fondům mnohé koncepční (i terminologické) změny, se kterými se tyto subjekty musí vypořádat maximálně do tří let po nabytí jeho účinnosti. NOZ rozděluje právní úpravu nadací a nadačních fondů do dvou částí, přičemž úprava nadačních fondů se vyznačuje velkou mírou liberalizace, protože jsou upraveny pouze základní statusové otázky a dílčí specifika této právní formy.⁵²

Nadace a nadační fondy jsou zařazeny mezi fundace – tedy právnické osoby tvořené majetkem, vyčleněným k určitému účelu.⁵³ Tyto právnické osoby nemají vlastníka a majetek do nich vložený je spravován nadací či nadačním fondem samostatně pouze podle zákona, podle jejich nadační listiny a případně statutu.

Tato úprava je ale na opačné straně pomyslné přímky mezi restrikcí a liberalizací – zatímco původní zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, zpříšňoval poměry nadací a nadačních fondů, a to nad rámec obdobných evropských úprav, NOZ poměry široce liberalizuje.

⁵¹ Zákon č. 158/2010 Sb., kterým je novelizován zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

⁵² Deverová, L.: „*Studie pro Konceptci politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy*“.

⁵³ NOZ, § 303.

Jedním z hlavních rozdílů mezi nadacemi a nadačními fondy je dočasnost účelu nadačních fondů a naopak trvalost účelu nadací. Další zásadní odlišností je také míra možné dispozice s majetkem ve vlastnictví nadace či nadačního fondu. V případě nadace se jedná při nakládání s nadační jistinou v souladu s péčí, jakou výše uvedený zákon ukládá při správě cizího majetku. Oproti tomu nadační fond nevytváří nadační jistinu ani nadační kapitál. Těmto rozlišením se pak podřizují další rozdíly mezi oběma právními formami.

Účel, který je klíčovou hodnotou každé nadace i nadačního fondu, může být nejen účelem veřejně prospěšným, ale nově též dobročinným.⁵⁴ Rozdíl mezi oběma typy je především v okruhu osob, které nadace či nadační fond hodlá podporovat (typicky rodinné nadace).

Jednou ze zásadních změn je posílení postavení zakladatele, který může zasahovat do činnosti nadace v takovém rozsahu, jaký si v zakládací listině vymezil. Touto změnou došlo k prolomení zásady neměnnosti zakládací listiny tak, jak jí znal zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech. V této souvislosti je třeba zmínit také přechodné ustanovení NOZ, které v průběhu dvou let od nabytí účinnosti NOZ dává zakladateli možnost přizpůsobit zakladatelské právní jednání úpravě nadační listiny.⁵⁵ Tato možnost však není totožná s povinností právnické osoby přizpůsobit společenskou smlouvu nebo statut úpravě občanského zákoníku.⁵⁶

Další, nikoliv nepodstatnou změnou, je vypuštění tzv. pravidla hospodárnosti, které nadace a nadační fondy v souladu s dříve platným zákonem č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, musely stanovit a dodržovat. NOZ vychází z právního názoru, že je dostačující, když nadace nebo nadační fond účtují o nákladech na vlastní správu odděleně. Údaj o těchto nákladech musí být zveřejněn ve veřejné výroční zprávě a podléhá kontrole auditorem. Toto již samo o sobě zajišťuje dostatečnou transparentnost hospodaření nadace.

NOZ přináší nadacím možnost realizovat vlastní činnost k naplnění svého účelu. Nově nadacím umožňuje i podnikání ve vedlejší činnosti za předpokladu, že výnos (zisk) z tohoto podnikání může být použit jen k podpoře naplňování účelu nadace.

⁵⁴ NOZ, § 306.

⁵⁵ NOZ, § 3049 odst. 2.

⁵⁶ NOZ, § 3041 odst. 2.

2.2.5. Obecně prospěšné společnosti (do 31. prosince 2013)

Od roku 1996 byl zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, umožněn vznik nového typu právnických osob. Obecně prospěšné společnosti jsou právnické osoby soukromého práva, které jsou řazeny mezi NNO.

Původním záměrem bylo vypracovat zákon, který se měl stát střešním zákonem instalujícím typ NNO, nemající na rozdíl od občanských sdružení členskou základnu, ani ryze majetkový základ jako je tomu u nadací a nadačních fondů. Cílem zákona bylo vytvořit právnickou osobu soukromého práva, která by byla transparentním, obecně prospěšným subjektem, který by poskytoval rozličné služby veřejnosti ve veřejně prospěšných oblastech a měl zákonem určené povinnosti (včetně zápisu do veřejného rejstříku). Panovala také představa, že na základě tohoto zákona dojde k transformaci příspěvkových organizací, zřizovaných orgány veřejné správy⁵⁷ a poskytujících služby převážně v sociální, zdravotnické, vzdělávací a kulturní oblasti.

Při projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byl vládní návrh zákona podstatně změněn. Záběr zákona se zúžil a ve výsledku přinesl jen nový typ právnické osoby soukromého práva, která byla zařazena do kolekce ostatních forem NNO. Přesto, že se očekávání spojená s tímto zákonem nenaplnila, došlo k vyplnění určité mezery mezi typy NNO – byl vytvořen základ ke vzniku neziskových společností, které při využití svého majetkového základu a lidského potenciálu budou poskytovat kvalifikované a profesionálně dobře ošetřené služby ve veřejném zájmu. Také došlo k prvním úvahám o zakotvení veřejné prospěšnosti jako vlastnosti některých forem právnických osob.

Vedle toho, že do doby účinnosti zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, byla občanská sdružení považována na nejvýhodnější právní typ NNO pro realizaci řady služeb a činností (včetně podnikání ve vedlejší činnosti), reakce státní dotační politiky i dotačních postupů územní samosprávy byla nad očekávání pomalá. Stát a jeho správa zareagovaly možností poskytovat dotace také obecně prospěšným společnostem teprve kolem roku 2002, kdy byly po sedmi letech od nabytí účinnosti příslušného zákona obecně

⁵⁷ Příspěvkové organizace jsou zakládány orgány veřejné správy podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

prospěšné společnosti zahrnuty mezi subjekty, které o ně mohou žádat!⁵⁸ Teprve od tohoto roku začaly být poskytovány státní dotace na projekty obecně prospěšných společností, ovšem pouze vždy z jednoho státního zdroje (šlo o jedinou formu NNO s tímto omezením) – nebyl tedy možný souběh zdrojů ze státního rozpočtu na financování určité služby. Ve výsledku to však znamenalo, že provozování tohoto typu neziskové organizace oproti občanským sdružením nemělo žádné výhody, a proto i rozvoj této formy NNO byl velmi pomalý.

Příslušný zákon byl významněji novelizován pouze jednou, a to prostřednictvím zákona č. 231/2010 Sb. z podnětu RVNNO. Ke zpracování této novely vedly RVNNO zejména dva důvody – jednak problémy s některými ustanoveními zákona v aplikační praxi, jednak očekávané nabytí účinnosti NOZ. NOZ totiž zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech zrušil, avšak připustil, aby podle zrušeného zákona dál fungovaly ty obecně prospěšné společnosti, které nevyužily možnosti transformovat se do právní formy ústavu. Bylo tedy nutné zákon přizpůsobit potřebám stávajících obecně prospěšných společností, neboť po nabytí účinnosti NOZ již nelze zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, novelizovat.

Novelou č. 231/2010 Sb. byla posílena akceschopnost, a tím konkurenceschopnost obecně prospěšných společností na trhu veřejně prospěšných služeb, a také byla zvýšena ochrana práv třetích osob. Základní odlišnosti obecně prospěšných společností však byly ponechány nebo dokonce posíleny – povinnost veřejné prospěšnosti, úplná reinvestice zisku do účelu obecně prospěšné společnosti, podrobení se veřejné kontrole a zvláštní role správní rady jako „strážce“ veřejně prospěšného účelu společnosti.

2.2.6. Obecně prospěšné společnosti (po 1. lednu 2014)

Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, byl NOZ zrušen. Obecně prospěšné společnosti po nabytí účinnosti NOZ mohou setrvat v právní formě obecně prospěšných organizací, a v tom případě se stále řídí zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění platném k 31. prosinci 2013, nebo se tyto právnické osoby mohou (na základě přechodných ustanovení NOZ⁵⁹) rozhodnout pro transformaci na

⁵⁸ Nesoulad mezi zákonem č. 248/1995 Sb., a rozpočtovými pravidly republiky byl odstraněn až přijetím zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích.

⁵⁹ NOZ, § 3050.

ústav, nadaci nebo nadační fond. Právní poměry, které tento zákon neupravuje, se řídí obecnou úpravou právnických osob v NOZ.

2.2.7. Ústavy

Ústav je novým typem právnické osoby, kterou občanský zákoník umožňuje založit za účelem provozování činnosti společensky nebo hospodářsky užitečné. Jedná se o kombinaci věcného základu (majetku) a osobní složky (lidských zdrojů), v tom se nejvíce přibližují současným obecně prospěšným společnostem.

Činnost, kterou ústav provozuje, musí být poskytována nediskriminačně za předem stanovených podmínek, lze však stanovit charakteristiku skupiny osob, jimž bude tato činnost poskytována. Ústav může kromě své hlavní činnosti provozovat též činnost vedlejší, což může být i provozování obchodního závodu nebo jiná výdělečná činnost. Právní úprava ústavu se subsidiárně řídí ustanoveními týkající se nadací, avšak s výjimkou ustanovení o nadační listině a nadačním kapitálu.⁶⁰

Ústavy teprve začínají vznikat, takže až budoucnost ukáže, jakým směrem se bude tato právní forma NNO ubírat.

2.2.8. Účelová zařízení církví

Historie vzniku katolických charit a evangelických diakonií, což jsou typická účelová zařízení církví, zřizovaných pro charitativní služby, sahají až do období první republiky. Tyto organizace se hlásí ke staleté tradici a zkušenosti církví v péči o potřebné. Přijetím zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě víry a postavení církví a náboženských společností, získaly církve možnost zakládat účelová zařízení,⁶¹ která jsou zařazena do kolekce NNO, sledovaných RVNNO. Stalo se tak v podobě charit a diakonií. Charity zřídila a provozuje církev římskokatolická, diakonie pak různé evidované evangelické církve.

⁶⁰ Deverová, L.: „*Studie pro Konceptci politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy*“.

⁶¹ Zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě a postavení církví a náboženských společností, § 6, odst. 1, písm. h.

Výše uvedený zákon byl nahrazen zákonem č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, který definoval účelová zařízení církví přesněji a stanovil jim určité obligatorní povinnosti, které první právní úprava neobsahovala.

Účelová zařízení církví jsou tímto zákonem charakterizována jako jeden z typů evidované právnické osoby církví⁶² založené k poskytování obecně prospěšných služeb, tedy nikoliv pouze pro členy církve, která je založila, za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek.⁶³

Účelové zařízení církve se zakládá rozhodnutím příslušného orgánu církve a zakládací listinou, kterou vydá jeho zakladatel.⁶⁴ Příslušný orgán církve podává návrh na jeho evidenci do Rejstříku evidovaných právnických osob pověřenému orgánu státní správy, kterým je Ministerstvo kultury.⁶⁵ Tento orgán vede tři samostatné rejstříky, které mají podle zákona⁶⁶ povahu veřejného seznamu – Rejstřík registrovaných církví a náboženských společností, Rejstřík svazů církví a náboženských společností a Rejstřík evidovaných právnických osob. Rejstřík evidovaných právnických osob je veřejně přístupný na webových stránkách Ministerstva kultury a jeho součástí je také sbírka listin a stanov účelového zřízení.

V důsledku zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), který přinesl novou, jednotnou právní formu – školskou právnickou osobu, došlo k transformaci účelových zařízení církví (speciálně církevních škol) na školské právnické osoby, které jsou registrovány Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání, postavení církví a náboženských společností, nepředepisuje povinnost určitých a konkrétních orgánů účelových zařízení církví. Stanoví pouze, že musí být zřízeny a zakládací listinou a stanovami pojmenovány a současně musí být popsána jasná procedura jejich ustanovování a způsob, který jednají dovnitř i navenek. Obvyklými statutárními orgány účelových zařízení církví jsou jejich presidenti a ředitelé.

⁶² Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, §§ 15a, 16a a dále.

⁶³ Se stejnou definicí obecně prospěšné služby jsme se setkali již v případě obecně prospěšné společnosti.

⁶⁴ Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, § 16, odst. 1, 16a a dále.

⁶⁵ Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon.

⁶⁶ Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, § 17, odst. 2.

2.2.9. Právní úprava statusu veřejné prospěšnosti

Přestože NOZ přinesl v ustanovení § 146 a násl. také vymezení statusu veřejné prospěšnosti, problematika vymezení a uchopení pojmu „veřejná prospěšnost“ se diskutuje již mnoho let. Neexistence definice této kategorie v legislativní oblasti způsobovala a působí v českém prostředí určité problémy, přičemž bychom mohli uvést např. příliš velký důraz na právní formu NNO před účelem a obsahem její činnosti. Za NNO, hodnou státní podpory, byla (a dosud je) považována jen právnická osoba typu občanského sdružení / spolku, nadace, nadačního fondu, obecně prospěšné společnosti, ústavu a účelového zařízení církví, event. také církve a náboženské společnosti bez ohledu na to, zda účel a aktivity konkrétní NNO lze považovat za veřejné prospěšné.

Z podnětu RVNNO byl připraven věcný záměr zákona o statusu veřejné prospěšnosti, které si kladl za cíl kromě terminologického sjednocení a přenesení důrazu na provozovanou činnost (a ne na právní formu) zejména dosažení efektivního a transparentního čerpání a využívání prostředků ze státního rozpočtu, sjednocení podmínek účasti na přímých a nepřímých výhodách právnických osob, přičemž základním znakem právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti bylo mimo jiné odlišné nakládání se ziskem a výrazně transparentní chování. Tento pokus o zakotvení statusu veřejné prospěšnosti a upravení podmínek jeho získání do českého právního řádu však skončil v roce 2011 na úrovni věcného záměru.

Paragrafované znění zákona o statusu veřejné prospěšnosti bylo předloženo teprve v roce 2013 v návaznosti na zakotvení obecné definice veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku. Tento návrh přinesl změnu v náhledu na stávající neziskové organizace, neboť veřejně prospěšná činnost právnické osoby se posuzovala podle charakteru dané činnosti, nikoli podle právní formy. Jedním ze zásadních cílů daného návrhu byla snaha o zajištění vyšší transparentnosti právnických osob, které status veřejné prospěšnosti získají, a to s ohledem na získání potenciálních daňových výhod pro tyto subjekty. Jednalo se např. o povinné vedení odděleného účetnictví, zveřejňování určitých účetních dokumentů, pravidla týkající se správy právnických osob se záměrem zabránit vyvádění majetku z právnické osoby. Návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti obsahoval také demonstrativní výčet činností, které je možné za veřejně prospěšnou činnost považovat. Uvedený výčet měl sloužit jako jakýsi návod pro složité rozhodování soudů při uvážení, zda daná činnost naplňuje

obecné znaky veřejné prospěšnosti a lze ji považovat za činnost směřující k dosahování obecného blaha. Tento návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti byl však bohužel 12. září 2013 Senátem Parlamentu ČR zamítnut a vzhledem k rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR již nebyla možnost zákon znovu projednat.

Přestože s účinností NOZ nebyl přijat žádný právní předpis, se kterým ustanovení § 147 počítá, došlo s účinností k 1. lednu 2014 k zakotvení definice veřejně prospěšného poplatníka v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, přičemž veřejně prospěšný poplatník je vymezen na základě obsahu činnosti, kterou vykonává. Tuto definici je však možné použít pouze pro účely zákona o daních příjmů.

Se záměrem upravit podmínky, za kterých může právnická osoba získat status veřejné prospěšnosti, předložilo Ministerstvo spravedlnosti na podzim roku 2014 další návrh zákona o podmínkách pro zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku podle NOZ (zákon o statusu veřejné prospěšnosti). Předkládaný návrh vychází ze znění návrhu zákona zamítnutého v roce 2013, po vypořádání připomínkového řízení však došlo k zásadním, systémovým změnám daného návrhu zákona. V aktuálním znění zákon mimo jiné neobsahuje žádnou návaznost na potenciální benefity, v důvodové zprávě je uveden pouze předpoklad, že k provázání daňových výhod se statutem veřejné prospěšnosti může dojít nejdříve s účinností od roku 2016. Demonstrativní výčet veřejně prospěšných činností byl nahrazen obecnou definicí veřejně prospěšné činnosti provozované „...nezištně ve prospěch předem neurčeného počtu osob... s cílem dosahování obecného blaha, přičemž jejím hlavním úkolem není vytváření zisku“.⁶⁷ A přestože i tento návrh vyžaduje jisté vyšší požadavky na právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti, nejedná se o stejnou míru nároků na transparentnost, jakou požadoval návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti, jehož legislativní proces byl v roce 2013 ukončen. Návrh zákona předložený Ministerstvem spravedlnosti je v současné době již poněkolkáté na programu jednání Legislativní rady vlády, nyní je dopracováván a na jednání vlády bude předložen pravděpodobně v létě 2015.

Legislativní prostředí je obecně velmi proměnlivé a v některých případech až nepřehledné. Výše uvedené zákony nejsou samozřejmě jedinými právními předpisy, které se vztahují na neziskový sektor. Mezi další lze zařadit např. zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných

⁶⁷ Viz návrh zákona – zákon o statusu veřejné prospěšnosti a o změně zákona č. 531/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

sbírkách, zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě, návrh zákona o elektronické evidenci tržeb, a mnoho dalších. Na situaci NNO mají také přímý vliv daňové zákony, a to zejména zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, který NNO s výjimkou nadací, které dle svého zakladatelského jednání slouží k podpoře osob blízkých zakladateli nebo jejichž činnost směřuje k podpoře osob blízkých zakladateli, zahrnuje pod množinu veřejně prospěšných poplatníků, nebo zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, s velmi komplikovaným režimem pro tento typ plátců daně.

2.3. *Financování NNO z veřejných rozpočtů a soukromých zdrojů*

NNO jsou zvláštním typem právnických osob, a to i z hlediska získávání finančních zdrojů, které samy ve větší míře nevytvářejí, ale získávají na své projekty. Tyto finanční zdroje mají většinou projektovou povahu, jsou tedy účelově vázány na realizaci konkrétního projektu, který se donor rozhodl podpořit. NNO získávají tyto finanční i nefinanční prostředky z různých zdrojů, hovoříme tedy vícezdrojovém financování NNO.

NNO v současné době získávají v různých kombinacích následující finanční zdroje:

Veřejné zdroje

- **Přímé zdroje**
 - Veřejné rozpočty
 - Státní rozpočet (dotace, veřejné zakázky)
 - Krajské rozpočty (dotace, dary, veřejné zakázky)
 - Obecní rozpočty (dotace, dary, veřejné zakázky)
 - Státní fondy (dotace, veřejné zakázky)
 - Zahraniční zdroje
 - Zdroje z EU prostřednictvím státního rozpočtu (dotace)
 - Komunitární programy EU
 - Zdroje mimo EU (např. Finanční mechanismy EHP a Norska, Program švýcarsko-české spolupráce)
- **Nepřímé zdroje (daňové úlevy, osvobození apod.)**

Soukromé zdroje

- **Vlastní zdroje NNO**
 - Příjmy z vlastní činnosti
 - Tržby za služby a výrobky, včetně pronájmu nemovitostí
 - Sponzoring
 - Příjmy z majetku
 - Prodej nemovitostí
 - Bankovní úroky
 - Majetkové podíly v jiných osobách
 - Členské příspěvky
- **Zdroje od soukromých osob**
 - Dary od fyzických osob
 - Firemní filantropie
 - Dary
 - Poskytované služby pro bono
 - Dobrovolnická činnost zaměstnanců firem
 - Nadační příspěvky nadací a nadačních fondů
 - Dobrovolnická činnost
 - Veřejné sbírky
 - Podíl na výnosu z loterií a hazardních her (již neexistuje)

2.3.1. Veřejné zdroje

Přímé zdroje

NNO z veřejných rozpočtů získávají dotace a veřejné zakázky. Veřejná správa podporuje NNO prostřednictvím dotací ze dvou důvodů: Především prostřednictvím NNO realizuje politiku státu v oblastech, ve kterých je zajišťování takových potřeb výhodnější a efektivnější, pokud jsou provozovány NNO. Stát také dotováním NNO vyjadřuje svou podporu neziskovému sektoru jako celku. Tyto dvě tendence není vždy možné přesně odlišit a v dotačních politikách složek státu jsou většinou obsaženy obě. Co se týče veřejných zakázek, již jasně převažuje snaha státu zajistit si pomocí NNO potřebné služby. O jisté míře podpory neziskového sektoru lze hovořit v případě tzv. společensky odpovědného zadávání

veřejných zakázek, kdy jsou určitým způsobem zvýhodněni ti uchazeči, kteří např. zaměstnávají zdravotně postižené občany, což jsou většinou právě neziskové organizace.

Vzhledem k tomu, že údaje o objemech veřejných zakázek, jejichž příjemci jsou NNO, neexistují v ucelené podobě, zabývá se následující text o národních zdrojích pouze dotacemi.

Státní rozpočet

Dotace jsou NNO ze státního rozpočtu poskytovány jednak na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a jednak na základě zákona o státním rozpočtu na příslušný rok.

Důležitým předpisem, kterým se řídí poskytování dotací NNO na úrovni státních orgánů, jsou Zásady, jejichž aktuální znění bylo schváleno usnesením vlády ze dne 1. února 2010 č. 92, ve znění usnesení vlády ze dne 19. června 2013 č. 479 a usnesení vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 657. Zásady jsou dokumentem, jehož autorem a gestorem je RVNNO, resp. její sekretariát. V různě modifikované podobě existují Zásady již od roku 2001.⁶⁸ Zásady jsou závazným předpisem pro ústřední orgány státní správy poskytující dotace NNO a jsou jimi sjednoceny základní principy poskytování dotací NNO ze státního rozpočtu (vymezení příjemců dotací, náležitosti rozhodnutí o poskytnutí dotace, možnosti spolufinancování dotace, termíny dotačního řízení apod.).

Zatímco Zásady upravují poskytování dotací po procesní stránce, stránku obsahovou definuje další dokument, zpracovávaný RVNNO a schvalovaný vládou: Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO vždy pro následující rozpočtový rok. Účelem jejich stanovení je vymezení prostor státní dotační politiky vůči NNO a jeho konkrétní naplnění dotačními programy, které jsou v kompetenci jednotlivých resortů. Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO pro následující rozpočtový rok jsou zpracovávány sekretariátem RVNNO na základě podkladů od dotujících resortů a po dohodě s nimi.

⁶⁸ První Zásady byly schváleny usnesením vlády ze dne 7. února 2001 č. 114.

Posledním dokumentem, který se zabývá státní dotační politikou jako provázaným celkem, je Rozbor. Tento analytický materiál předkládá RVNNO každoročně vládě ČR. Rozbor obsahuje údaje o všech dotacích poskytnutých NNO ze státního rozpočtu a státních fondů a údaje o všech dotacích z rozpočtů územně samosprávných celků. Rozbor zahrnuje i dotace poskytnuté NNO v rámci finanční spoluúčasti státního rozpočtu a rozpočtů krajů na projektech financovaných z evropských fondů. Rozbor se nepodílí na určování směrů či rámce státní dotační politiky, jedná se spíše o způsob kontroly státní dotační politiky za minulý rok. Rozbor je vládě překládán již od roku 1999. Díky tomu RVNNO disponuje údaji o vývoji státní dotační politiky vůči NNO již po dobu 14 let. Rozbor je unikátní materiál, který poskytuje ucelenou analytickou informaci o dotační podpoře NNO z veřejných rozpočtů.

Následující tabulka ukazuje vývoj objemu dotací ze státního rozpočtu NNO v letech 2006 – 2013.

Tabulka č. 12: Vývoj v letech 2006 až 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Objem dotací⁶⁹	5 570	6 600	6 311	5 603	5 767	5 741	6 680	7 011
Počet dotací	4 506	5 505	8 794	8 038	7 620	8 403	8 825	7 196
Počet příjemců	2 999	3 527	3 703	3 006	3 215	3 036	3 075	2 413

Zdroj: Rozborů za roky 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Tabulka č. 13: Meziroční změny v letech 2006 až 2013

	2007 2006	2008 2007	2009 2008	2010 2009	2011 2010	2012 2011	2013 2012
Objem dotací	+18,5 %	-4,4 %	-11,2 %	+2,9 %	-0,4 %	+16,0 %	+5,0 %
Počet dotací	+22,2 %	+59,7 %	-8,6 %	-5,2 %	+10,3 %	+5,0 %	-18,5 %
Počet příjemců	+17,6 %	+5,0 %	-18,8 %	+7,0 %	-5,6 %	+1,3 %	-21,5 %

Zdroj: Rozborů za roky 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Jak je z tabulky č. 12 vidět, ročně je poskytnuta dotace ze státního rozpočtu cca 3000 NNO. Vzhledem k tomu, že v ČR existuje něco přes 100 000 NNO, znamená to, že ze státního rozpočtu jsou pravidelně podporována jen cca 3 % všech NNO, přičemž počet příjemců má dlouhodobě klesající trend. Naopak, objem dotací od státu se jak v celkovém

⁶⁹ Objemy dotací jsou uvedeny v mil. Kč.

objemu, tak u jednotlivých dotací spíše zvyšuje. Z toho tedy plyne, že z dlouhodobého hlediska jsou státní dotace poskytovány menšímu okruhu příjemců, zatímco průměrná výše dotace na příjemce se zvyšuje.

V roce 2013 byla NNO ze státního rozpočtu poskytnuta formou dotací celkem **7 011 107 000 Kč**. Ze státního rozpočtu jsou nejvíce podporovány tyto oblasti: tělovýchova (45 % objemu dotací) a sociální věci a politika zaměstnanosti (35,4 % objemu dotací). Podíly ostatních oblastí se pohybují mezi cca 2 – 4 %. Tomu odpovídá i skutečnost, že skoro polovina objemu dotací NNO byla poskytnuta z rozpočtové kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (48,2 %). Druhým největším poskytovatelem dotací bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí s 35,2 %, ⁷⁰ a to především v oblasti sociálních služeb.

Krajské rozpočty⁷¹

Z krajských rozpočtů jsou dotace NNO poskytovány na základě zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Poskytování dotací NNO patří do samosprávné působnosti krajů, neexistuje tedy žádná koordinační role státu, resp. RVNNO (na rozdíl od dotační politiky státu). Rozdíly mezi kraji sice existují, nicméně celkově odpovídá struktura poskytovaných dotací z krajských rozpočtů státní úrovni, tzn., že na prvním místě je opět oblast tělovýchovy (33 % objemu dotací), na druhém místě sociální věci a politika zaměstnanosti (22 % objemu dotací) a na třetím místě kultura a ochrana památek (15 % objemu dotací). Skoro 40 % objemu krajských dotací bylo vyplaceno z rozpočtu hlavního města Prahy. Celkem bylo v roce 2013 z krajských rozpočtů a z rozpočtu hlavního města Prahy vyplaceno formou dotací **1 684 538 000 Kč**. Z krajských rozpočtů bývá ročně podpořeno cca 5 % ze všech NNO.

⁷⁰ Rozbor za rok 2013.

⁷¹ Hlavní město Praha je obcí i krajem zároveň. Vzhledem k jeho velikosti zahrnujeme v našem textu hlavní město Prahu mezi kraje.

Tabulka č. 14: Vývoj v letech 2006 až 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Objem dotací⁷²	1 931 ⁷³	1 135	1 483	1 578	1 419	1 612	1 523	1 685
Počet dotací	6 913	8 795	9 690	9 557	9 614	10 275	10 915	11 681
Počet příjemců	4 123	5 305	6 114	5 951	6 239	6 488	6 702	6 258

Zdroj: Rozbory za roky 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Tabulka č. 15: Meziroční změny v letech 2006 až 2013

	2007 2006	2008 2007	2009 2008	2010 2009	2011 2010	2012 2011	2013 2012
Objem dotací	-41,2 %	+30,7 %	+6,4 %	-10,1 %	+13,6 %	-5,5 %	+10,6 %
Počet dotací	+27,2 %	+10,2 %	-1,4 %	+0,6 %	+6,7 %	+6,2 %	+7,0 %
Počet příjemců	+28,7 %	+15,2 %	-2,7 %	+4,8 %	+4,0 %	+3,3 %	-6,6 %

Zdroj: Rozbory za roky 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Obecní rozpočty

Dotace NNO z obecních rozpočtů jsou poskytovány na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a také na základě zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Stejně jako v případě krajů se jedná o výkon samosprávy, stát tedy do zaměření jednotlivých dotačních programů nijak nezasahuje.

Obce (bez hlavního města Prahy) poskytly NNO v roce 2013 celkem **3 263 485 000 Kč**. Nejvíce byla podpořena oblast „Tělovýchova“ (44,5 %), „Kultura a ochrana památek“ (19,5 %) a „Sociální věci a politika zaměstnanosti“ (18,3 %).⁷⁴

⁷² Objemy dotací jsou uvedeny v mil. Kč.

⁷³ Největší objem dotací z rozpočtů krajů v roce 2006 NNO směřoval do oblastí „Sociální věci“ (1 311 mil. Kč, 68 %), část prostředků přitom tvořily účelově vázané prostředky od Ministerstva práce a sociálních věcí ve prospěch NNO. V následujících letech již tyto prostředky do rozpočtů krajů nevstupovaly, kraje je pouze administrovaly.

⁷⁴ Rozbor za rok 2013.

Tabulka č. 16: Vývoj v letech 2007 až 2013⁷⁵

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Objem dotací⁷⁶	3 165	3 731	2 672	2 579	2 727	2 889	3 263

Zdroj: Rozbory za roky 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Tabulka č. 17: Meziroční změny v letech 2007 až 2013

	2008 2007	2009 2008	2010 2009	2011 2010	2012 2011	2013 2012
Objem dotací	+17,9 %	-28,4 %	-3,5 %	+5,7 %	+5,9 %	+12,9 %

Zdroj: Rozbory za roky 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Státní fondy

NNO čerpají dotace i ze státních fondů. Konkrétně se jedná o tyto subjekty: Státní fond životního prostředí, Státní fond kultury, Státní fond kinematografie,⁷⁷ Státní fond rozvoje bydlení, Státní zemědělský intervenční fond a Státní fond dopravní infrastruktury. Obecně lze konstatovat, že objemy dotací z těchto fondů poskytovaných NNO mají dlouhodobě rostoucí charakter. Mezi lety 2007 a 2013 došlo k nárůstu celkem o 156 % – viz tabulky č. 18 a 19.

Tabulka č. 18: Vývoj objemu dotací poskytnutých NNO ze státních fondů v letech 2007 až 2013 (v tis. Kč)⁷⁸

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Státní fond životního prostředí	177 352	101 809	40 728	72 903	90 707	47 118	29 895
Státní fond kultury	3 200	0	0	0	0	12 150	10 245
Státní fond kinematografie	14 350	6 000	11 930	18 120	13 177	15 204	4 537
Státní fond rozvoje bydlení	1 000	37 000	326	389	1 332	294	2 393
Státní zemědělský intervenční fond	104 350	30 003	172 281	482 579	676 519	603 200	728 213
Státní fond dopravní infrastruktury	0	4 560	0	0	0	0	0
Celkem	300 525	179 372	225 265	573 991	781 735	677 966	775 283

Zdroj: Rozbory za roky 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

⁷⁵ Dotace z obecních rozpočtů jsou v Rozborech pravidelně sledovány až od roku 2007. Zdroje dat za obecní rozpočty neumožňují rozlišit jednotlivé dotace a jejich příjemce, proto jsou v tabulkách č. 16 a 17 uvedeny jen objemy dotací.

⁷⁶ Objemy dotací jsou uvedeny v mil. Kč.

⁷⁷ Dříve Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie.

⁷⁸ Dotace ze státních fondů jsou v Rozborech pravidelně sledovány až od roku 2007. Zdroje dat za státní fondy neumožňují rozlišit jednotlivé dotace a jejich příjemce, proto jsou v tabulkách č. 18 a 19 uvedeny jen objemy dotací.

Tabulka č. 19: Vývoj objemu dotací poskytnutých NNO ze státních fondů v letech 2009 až 2013 dle podpořeného odvětví (v tis. Kč)

Odvětví	2009	2010	2011	2012	2013
Zemědělství, lesní hospodářství a rybníkářství	15 536	46 762	82 867	64 337	108 511
Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství	4 244	8 315	8 000	17 346	15 824
Vzdělávání a školské služby	12 443	19 752	9 930	4 283	
Kultura a ochrana památek	46 362	156 697	134 668	142 816	292 264
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	109 477	270 917	460 361	404 213	334 362
Ochrana životního prostředí	37 203	71 548	85 908	44 971	24 323
Celkem	225 265	573 991	781 735	677 966	775 283

Zdroj: Rozbor za rok 2013.

Tabulka č. 20: Meziroční změny v letech 2007 až 2013

	2008 2007	2009 2008	2010 2009	2011 2010	2012 2011	2013 2012
Státní fond životního prostředí	-42,6 %	-60,0 %	+79,0 %	+24,4 %	-48,1 %	-36,6 %
Státní fond kultury	-100 %	0 %	0 %	0 %	+100 %	-15,7 %
Státní fond kinematografie	-58,2 %	+98,8 %	+51,9 %	-27,3 %	+15,4 %	-70,2 %
Státní fond rozvoje bydlení	+3600 %	-99,1 %	+19,3 %	+242,4 %	-77,9 %	+713,9 %
Státní zemědělský intervenční fond	-71,2 %	+474,2 %	+180,1 %	+40,2 %	-10,8 %	+20,7 %
Státní fond dopravní infrastruktury	+100 %	-100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Celkem	-40,3 %	+25,6 %	+154,8 %	+36,2 %	-13,3 %	+14,4 %

Zdroj: Rozbor za roky 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Zdroje z EU prostřednictvím státního rozpočtu

Tyto zdroje, které jsou uvolňovány prostřednictvím národních operačních programů, resp. Programu rozvoje venkova, jsou finančními prostředky z rozpočtu EU, které sice procházejí státním rozpočtem a bývají z něj často předfinancovány, nelze je však považovat za dotace ze státního rozpočtu. Jejich administrace se řídí předpisy stanovenými EU. I z tohoto důvodu jsou tyto prostředky pro většinu NNO poměrně nedostupné a NNO také nepatří k příliš úspěšným žadatelům. Nicméně pro úspěšné žadatele mají tyto prostředky hned několik výhod: dotace jsou často víceleté a umožňují tak NNO plánovat dlouhodoběji, jsou zpravidla řádově vyšší než dotace národní, přísnými požadavky na jejich administraci nutí NNO k profesionalizaci a mnohdy vytvářejí žádoucí tlak na NNO k uzavírání partnerství s podnikatelskými subjekty, orgány samosprávy apod.

Komplikovanost získání a využívání těchto zdrojů, právě tak jako rizika s těmito finančními zdroji spojená, kladou na nedostatečně personálně zajištěné NNO velké nároky. Proto v programovém období 2007 – 2013 získala podporu z Evropských fondů jen necelá 2 % NNO. Ukázalo se, že značnou pomocí v této absorpční kapacitě byly různé nástroje typu globálních grantů a individuálních projektů, někdy administrovaných mimo orgány veřejné správy (například Nadací rozvoje občanské společnosti). Zajímavým nástrojem, využívaným ve venkovských oblastech ČR, je metoda LEADER, která podporuje partnerství neziskového sektoru s veřejným a soukromým, a zároveň rozděluje na místní úrovni dotace na menší projekty. V období 2014 – 2020 lze očekávat prostřednictvím tohoto tzv. komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD), administrovaného místními akčními skupinami, které patří mezi NNO, zvýšení objemu dotačních prostředků do prostředí NNO.

Zdroje mimo EU

V podmínkách ČR jsou to především Finanční mechanismy EHP / Norska (2004 – 2009), resp. EHP fondy a Norské fondy (2009 – 2014), a Program česko-švýcarské spolupráce. Všechny tyto programy obsahují kromě jiného i zvlášť vyčleněné prostředky, tzv. blokové granty, určené výhradně pro NNO. Tyto prostředky jsou rozdělovány třemi nadacemi, které se na základě výběrového řízení staly součástí implementační struktury – jde o Nadaci rozvoje občanské společnosti, Nadaci partnerství a Nadace Open Society Fund Praha.

Z EHP a Norských fondů jsou podporovány aktivity NNO v oblasti lidských práv, dětí a mládeže v ohrožení, sociální inkluze a životního prostředí.

Tematická zaměření (a oblasti zaměření) Programu česko-švýcarské spolupráce jsou tato: 1. Bezpečnost, stabilita a podpora reform (iniciativy regionálního rozvoje v okrajových nebo znevýhodněných regionech, prevence a řízení katastrof, modernizace soudnictví, posílení institucí a kapacit v boji proti korupci a organizovanému zločinu), 2. Životní prostředí a infrastruktura (obnova a modernizace základní infrastruktury a zlepšení životního prostředí, zlepšení životního prostředí), 3. Podpora soukromého sektoru (zlepšení přístupu k financování pro malé a střední podniky, zlepšení regulace ve finančním sektoru), 4. Rozvoj lidských zdrojů a sociální rozvoj (výzkum a vývoj, zdraví), 5. Speciální alokace (blokový

grant, fond na přípravu projektů, švýcarský management programu, česká technická asistence).

Nepřímé zdroje

Stát podporuje NNO kromě finančních transferů i nepřímo. Konkrétně se jedná o různá osvobození od daní či slevy na dani, která jsou určena těm subjektům, které mají právní formu NNO. Tento přístup je však poněkud nešťastný, protože nereflektuje aktivity konkrétního subjektu, ale pouze jeho právní formu. Změnit tento nevyhovující stav měl nový zákon, který by definoval tzv. status veřejné prospěšnosti, jehož nositelé by měli nárok na různé daňové úlevy a zvýhodnění bez ohledu na svou právní formu. Bohužel, zákon o statusu veřejné prospěšnosti dosud přijat nebyl, ačkoli první práce na této právní normě byly zahájeny již v roce 2008 (viz kapitola 2.2.9.). Zatím poslední pokus skončil zamítnutím návrhu tohoto zákona Senátem Parlamentu ČR na podzim roku 2013. V současné době (léto 2015) schvaluje vláda další návrh.

Největší dopad na NNO má z daňových předpisů zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Jedna z posledních novel tohoto zákona již byla zpracovávána s ohledem na přípravu zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Po jeho zamítnutí senátem (viz výše) muselo Ministerstvo financí novelu rychle přepracovat, aby mohla vejít v platnost i bez zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Díky tomu vznikl v zákoně o daních z příjmů zcela ojedinělý konstrukt tzv. veřejně prospěšného poplatníka, který však nemá vazbu na žádné jiné právní normy a zahrnuje jak soukromoprávní subjekty podle NOZ, tak veřejnoprávní subjekty podle dalších právních předpisů. Výsledkem procesu, který měl ve finále vést ke zpřehlednění celého systému, tak bylo jeho další zkomplikování.

Zákon definuje veřejně prospěšného poplatníka jako poplatníka, který v souladu se svým zakladatelským právním jednáním, statutem, stanovami, zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci jako svou hlavní činnost vykonává činnost, která není podnikáním. Dále zákon vymezuje subjekty, které veřejným poplatníkem nejsou, mezi jinými i nadace, které dle svého zakladatelského právního jednání slouží k podpoře osob blízkých zakladateli, nebo jejichž činnost směřuje k podpoře osob blízkých zakladateli. S výjimkou těchto nadací jsou tedy veřejně prospěšným poplatníkem všechny standardní NNO.

U veřejně prospěšného poplatníka nejsou předmětem daně příjmy z nepodnikatelské činnosti za podmínky, že výdaje (náklady) vynaložené podle tohoto zákona v souvislosti s prováděním této činnosti jsou vyšší, a dále dotace, příspěvky, podpory nebo jiná obdobná plnění z veřejných rozpočtů. Naopak, předmětem daně jsou vždy příjmy z reklamy, z členských příspěvků, v podobě úroků a z nájemného. Veřejně prospěšní poplatníci musí vést účetnictví tak, aby byly vedeny odděleně příjmy, které jsou předmětem daně, od příjmů, které předmětem daně nejsou nebo jsou, ale jsou od daně osvobozeny. Totéž se týká vedení výnosů (nákladů). U obecně prospěšných společností a ústavů jsou předmětem daně všechny jejich příjmy.

V minulosti byly NNO také osvobozeny od daně darovací. Ta však byla s platností od 1. ledna 2014 zrušena a příjmy z darů (nyní bezúplatných plnění) řeší také zákon o daních z příjmů. Od daně se tak osvobozuje bezúplatný příjem veřejně prospěšného poplatníka, pokud je nebo bude využit na vědu a vzdělávání, na výzkumné a vývojové účely, na kulturu, na školství, na policii, na požární ochranu, na podporu a ochranu mládeže, na ochranu zvířat a jejich zdraví, na účely sociální, zdravotnické a ekologické, humanitární, charitativní, náboženské pro registrované církve a náboženské společnosti, na tělovýchovné a sportovní, a politickým stranám a politickým hnutím na jejich činnost, na financování odstraňování následků živelní pohromy nebo na jeho kapitálové dovybavení. Tato osvobození se nepoužijí, pokud je poplatník neuplatní. Rozhodnutí o uplatnění / neuplatnění osvobození nelze zpětně měnit. Od daně se dále osvobozuje bezúplatný příjem, plynoucí do veřejné sbírky, na humanitární nebo charitativní účel nebo přijatý z veřejné sbírky.

Veřejně prospěšný poplatník si může také snížit základ daně až o 30 % (maximálně o 1 000 000 Kč) za podmínky, že takto ušetřené prostředky použije na krytí nákladů (výdajů) souvisejících s činnostmi, z nichž získané příjmy nejsou předmětem daně, a to nejpozději ve třech po sobě následujících zdaňovacích obdobích. Obecně prospěšná společnost a ústav musí tyto prostředky použít v následujícím zdaňovacím období ke krytí nákladů (výdajů) prováděných nepodnikatelských činností. Pokud 30% snížení činí méně než 300 000 Kč, odečte se od základu daně 300 000 Kč, maximálně však do výše základu daně.

Co se týče dárců, právnické osoby si mohou odečíst od základu daně hodnotu bezúplatných plnění, poskytnutých na účely uvedené v § 20 odst. 8, a to do výše max. 10 %

základu daně. Toto ustanovení se netýká veřejně prospěšných poplatníků. Fyzické osoby si mohou odečíst v úhrnu až 15 % základu daně.

Zákon č. 235/2004 Sb., o DPH, ve znění pozdějších předpisů, se týká NNO – plátců DPH. Plátcem DPH může být jen osoba povinná k dani. V případě NNO je to právnická osoba, která samostatně uskutečňuje ekonomické činnosti, pokud zákon o DPH nestanoví v § 5a jinak. Osobou povinnou k dani je i právnická osoba, která nebyla založena nebo zřízena za účelem podnikání, pokud uskutečňuje ekonomické činnosti.

Plátcem DPH ze zákona se stane osoba povinná k dani se sídlem v tuzemsku, jejíž obrat za nejvýše 12 bezprostředně předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců přesáhne 1 000 000 Kč, s výjimkou osoby, která uskutečňuje pouze plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně. Zákon o DPH uvádí další případy, kdy se osoba povinná k dani stává plátcem DPH ze zákona. V neposlední řadě se NNO může stát plátcem DPH dobrovolně.

Od daně silniční dle zákona č. 16/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jsou osvobozeny ty NNO, které jsou veřejně prospěšným poplatníkem s úzkým základem daně⁷⁹ podle zákona o daních z příjmů, a silniční motorové vozidlo používají k činnosti, která není předmětem daně z příjmů právnických osob.

2.3.2. Soukromé zdroje

Vlastní zdroje NNO

NNO mohou dosahovat vlastních příjmů buď z hlavní činnosti, nebo z vedlejší činnosti. Příjmů z hlavní činnosti mohou dosahovat obecně prospěšné společnosti a ústavy, protože poskytují služby, které mohou být zpoplatněny, a pravděpodobně i nadace. Také spolky mohou dosahovat příjmů z hlavní činnosti, avšak podle § 217 NOZ podnikání nebo jiná výdělečná činnost hlavní činností spolku být nemůže. Pokud jde o případný zisk z podnikání či výdělečné činnosti, musí být použit pouze na podporu hlavní činnosti.

⁷⁹ Veřejně prospěšní poplatníci, kteří nemají předmětem daně veškeré příjmy.

Vlastní zdroje NNO je možné rozdělit do několika skupin:⁸⁰

- Příjmy z prodeje služeb (např. služby sociální péče, volnočasové aktivity, vzdělávání apod.)
- Příjmy z prodeje výrobků (např. chráněné dílny, produkty sociálních podniků)
- Příjmy z veřejných rozpočtů na základě veřejných zakázek
- Inominátní stavy (např. individuální projekty, kdy je příjemcem dotace kraj a NNO si vysoutěží část těchto prostředků podle zákona veřejných zakázkách)
- Příjmy z reklamy (sponzoring soukromých firem)
- Investování, účast na podnikání jiných osob (kromě obecně prospěšných společností, které mají zákonem výslovně zakázáno účastnit se na podnikání jiných osob; obecně prospěšné společnosti tedy mohou využívat jen spořicíh účtů, investicí do fondů peněžního trhu, dluhopisů apod.)
- Výnosy z investice do nemovitostí

Specifickou formou vlastních zdrojů jsou členské příspěvky, které se však týkají pouze spolků, pokud spolek členské příspěvky svými stanovami zavede.

Svébytnou a rychle se rozvíjející formou získávání vlastních příjmů je sociální podnikání, jehož jsou NNO hlavními propagátory. Řada NNO sociální podniky již provozuje a jejich úspěšný provoz jim pomáhá financovat aktivity v hlavní činnosti. V současné době je však hlavním problémem v této oblasti neexistence všemi aktéry (především veřejnou správou) sdílené definice sociálního podniku a sociálního podnikání, která by umožnila lépe sociální podnikání ukotvit v oblasti daňové, veřejných zakázek apod. Určitým problémem je také to, že podnikání mohou NNO provozovat pouze ve vedlejší činnosti a případný zisk nemůže být použit jinak, než v naplňování účelu konkrétní NNO. To vše by měl vyřešit zákon o sociálním podnikání, jehož věcný záměr se připravuje.

⁸⁰ Kamenický, J.: „Vlastní zdroje NNO a jejich výdělečná a podnikatelská činnost, vývoj, stav a trendy“.

Zdroje od soukromých osob

Dary od fyzických osob

Dary od fyzických osob neboli individuální dárcovství patří ke zdrojům příjmů českých NNO, které mají velký rozvojový potenciál, neboť každoročně přispívá na charitu jen necelých 20 % občanů a spíše drobnějšími částkami.⁸¹ Dary jsou nejčastěji poskytovány na pomoc dětem, chudým a zejména postiženým živelními pohromami, kdy česká veřejnost reaguje velmi citlivě. Prostředky mohou být poskytovány buď jednorázově, nebo kontinuálně, přičemž NNO se samozřejmě snaží vybudovat si síť stálých přispěvatelů, aby jim individuální dárcovství zaručovalo stabilní příjmy do budoucna. Trend stálých přispěvatelů přišel původně do ČR s nadnárodními NNO typu Greenpeace nebo UNICEF, ale již se v ČR etabloval a rozvíjí se.

O objemu individuálních darů jsou k dispozici jen velmi skrovné údaje. Určitý obrázek si můžeme utvořit obrázek z dat Ministerstva financí, resp. z údajů z daňových přiznání fyzických osob. Data se samozřejmě týkají jen fyzických osob (jde tedy o osoby, které věnovaly opakované nebo vyšší dary), které si uplatnily odpočet hodnoty darů od základu daně, což je jediný z nástrojů státu na podporu individuálního dárcovství. Jde o možnost odečíst v případě fyzických osob v úhrnu až 15 % základu daně. Dosažení tohoto procenta jednotlivými dárci je však zcela výjimečné a zřejmě se týká jen velkých a ojedinělých darů.

Tabulka č. 21: Poskytnuté dary z daňových přiznání fyzických osob

Rok	Počet dárců	Hodnota darů v Kč
2010	116 960	1 510 645 000
2011	121 216	1 466 342 000
2012	124 096	1 562 470 000
2013 ⁸²	135 000	1 500 000 000

Zdroj: Kalousová, P.: „Dárcovství a filantropie firem a individuálních dárců“.

⁸¹ Kalousová, P.: „Dárcovství a filantropie firem a individuálních dárců“.

⁸² Odhad na základě prognózy ze září 2014.

Jak je z dat Ministerstva financí patrné, počty dárců i darované objemy se v průběhu posledních let prakticky nemění, individuální dárcovství se tedy rozvíjí jen pomalu a byla by potřebná jeho silnější podpora.

Firemní filantropie

Firemní filantropie / dárcovství je součástí společenské odpovědnosti firem. Jedná se o oblast, která prodělává velmi dynamický rozvoj. Nejde jen o pouhé poskytování finančních darů na veřejně prospěšné účely. Větší firmy už mají zřízené pozice manažerů CSR, kteří se věnují jak firemnímu dárcovství, tak propracovaným programům, ve kterých kombinují různé přístupy – peněžní dary, věcné dary, zvýhodněné ceny svých služeb či služby pro bono,⁸³ propůjčování svých zaměstnanců jako dobrovolníků do NNO, sbírky mezi svými zaměstnanci atd. Stále více firem si uvědomuje potřebu tzv. odpovědného podnikání, resp. uvědomují si svou společenskou odpovědnost. Ve finále to však může znamenat i snížení přímé podpory pro NNO, protože trend odpovědného podnikání posunuje priority firem směrem např. k environmentální politice firmy, k odpovědnému vztahu k dodavatelům i zákazníkům, k zvláštnímu zacházení se svými zaměstnanci, přičemž podpora neziskového sektoru je jen jednou z částí firemní strategie odpovědného podnikání.

Co se týče dárců, právnické osoby si mohou odečíst od základu daně hodnotu bezúplatných plnění, poskytnutých na účely uvedené v § 20 odst. 8, a to do výše max. 10 % základu daně. I v tomto případě není tato možnost firmami využívána v plné míře. Následující tabulka prezentuje údaje o hodnotách darů firem v ČR tak, jak vyplývají z daňových přiznání právnických osob:

Tabulka č. 22: Poskytnuté dary z daňových přiznání právnických osob

Rok	Počet dárců	Hodnota darů v Kč
2010	17 578	2 460 658 000
2011	17 766	2 644 567 000
2012	17 571	2 601 867 000
2013 ⁸⁴	19 000	2 500 000 000

Zdroj: Kalousová, P.: „Dárcovství a filantropie firem a individuálních dárců“.

⁸³ Vysoce kvalifikované služby, poskytované zdarma (zejména právní, auditorské služby, daňové poradenství, marketingové služby apod).

⁸⁴ Odhad na základě prognózy ze září 2014.

Jak je z Tabulky č. 22 vidět, ani v případě právnických osob nedochází v průběhu posledních let k žádným podstatným změnám, a to jak v počtu dárců, tak v objemu darů. Také v této oblasti by mohla vhodná politika státu přispět k rozvoji.

Veřejné sbírky

Velice významným zdrojem NNO jsou příjmy z veřejných sbírek, které řada z nich pořádá. Jde vlastně o druh dárcovství fyzických a právnických osob, podřízený režimu zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách). Podle něj je veřejnou sbírkou získávání a shromažďování dobrovolných peněžitých příspěvků od předem neurčeného okruhu přispěvatelů pro předem stanovený veřejně prospěšný účel, zejména humanitární nebo charitativní, rozvoj vzdělání, tělovýchovy nebo sportu, nebo ochrana kulturních památek, tradic nebo životního prostředí. Veřejné sbírky smějí konat jen právnické osoby.

Veřejné sbírky nelze považovat pouze a jen za finanční zdroj – veřejnost svými dary dává také najevo důvěru organizaci, která sbírku pořádá, a vůli podílet se na řešení problémů, ke kterým se sbírka vztahuje. Z tohoto hlediska jsou veřejné sbírky výrazem určité občanské angažovanosti ve věcech veřejných.

Mezi tradiční veřejné sbírky s nejvyšší výtěžností patří především permanentní sbírky jako Tříkrálová sbírka Charity ČR, sbírka Nadačního fondu Českého rozhlasu Světluška, sbírka Pomozte dětem Nadace rozvoje občanské společnosti a další.⁸⁵

S inovativním projektem tzv. dárcovské SMS jako formy veřejné sbírky, které je českou specialitou, přišlo Fórum dárců, které je ve spolupráci s mobilními operátory dodnes realizuje. Uživatel odešle z mobilního telefonu speciální SMS v ceně 30 Kč, přičemž 28,50 Kč jde na konto vybrané NNO a zbytek pokrývá technické, organizační a koordinační zajištění projektu, včetně servisu pro NNO a veřejnost. Tímto způsobem byla dosud vybrána suma přes **430 mil. Kč** ve prospěch různých NNO, které se k projektu přihlásí a splní podmínky stanovené Forem dárců.⁸⁶

⁸⁵ Kalousová, P.: „*Dárcovství a filantropie firem a individuálních dárců*“

⁸⁶ <http://www.darcovskasms.cz/o-nas/fd.html>

Podle údajů z Centrální evidence veřejných sbírek, vedené Ministerstvem vnitra, bylo v roce 2013 oznámeno konání celkem 682 sbírek a v roce 2014 to bylo celkem 490 sbírek. Nejčastějšími pořadateli veřejných sbírek z řad NNO (sbírky mohou konat i další právnické osoby) jsou spolky a obecně prospěšné společnosti (65 % v roce 2013, resp. 75 % v roce 2014). K 31. prosinci 2014 bylo konáno 687 sbírek na dobu neurčitou.

Nadační příspěvky nadací a nadačních fondů

NNO se mohou ucházet o nadační příspěvky u nadací a nadačních fondů v jejich grantových programech. Nadace a nadační fondy mají při tvorbě smlouvy o nadačním příspěvku větší volnost, než je tomu u dotací z veřejných rozpočtů, a navíc nadační příspěvky většinou pokrývají finanční potřeby NNO, které není možné uspokojit z jiných zdrojů.

Vzhledem k tomu, že nadace a nadační fondy jsou subjekty soukromého práva, neexistuje žádný ucelený zdroj dat o tom, v jakých objemech byly a jsou nadační příspěvky poskytovány. Jediným zdrojem údajů jsou povinné veřejné výroční zprávy nadací a nadačních fondů, které ovšem vypovídají o jednotlivém nadačním subjektu a není možné, bez hloubkového výzkumu, získat údaje pro obecný přehled.

O jedné konkrétní skupině nadací však veřejně dostupné informací existují – jedná se o nadace – příjemce příspěvku z NIF. NIF byl zřízen v roce 1991 zákonem č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku ČR, pro účely podpory nadací určených Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR na návrh vlády. Vláda pro tento fond vyčlenila 1 % akcií z druhé vlny kupónové privatizace, které byly postupně rozprodány. Získané finanční prostředky byly na návrh RVNNO rozděleny ve dvou etapách v letech 1999 až 2006, a to 73 nadacím v celkové výši **2 419 742 000 Kč**. V současné době s tímto příspěvkem hospodaří 69 nadací, protože tři nadace příspěvek z NIF vrátily a v případě jedné nadace probíhá likvidace. Hlavní povinností těchto nadací podle smluv s Ministerstvem financí (dříve Fondem národního majetku ČR) bylo každoročně rozdělit formou nadačních příspěvků výnos ze svého nadačního jmění, tvořeného příspěvkem z NIF, odpovídající 0,5 průměrného PRIBID. Např. v roce 2012 tak bylo NNO formou nadačních příspěvků z výnosů z NIF rozděleno více než **33 mil. Kč**, přičemž suma povinná k rozdělení dle výše uvedeného pravidla byla jen 19 mil. Kč. Z celého

nadačního jmění (tedy nejen z výnosů z příspěvku z NIF) rozdělily tyto nadace v roce 2012 celkem **252 mil. Kč**. O výsledcích hospodaření nadací – příjemců příspěvku z NIF informovala RVNNO vládu od roku 2001 do roku 2013. V roce 2013 zahájilo Ministerstvo financí se souhlasem RVNNO proces ukončování smluv s nadacemi. Důvodem k ukončení smluv byla jednak nová legislativní situace nadací po 1. lednu 2014 v souvislosti s nabytím účinnosti NOZ, a jednak fakt, že rozdělování finančních prostředků kategorie NIF bylo dokončeno.

Dobrovolnická činnost / práce

Specifickým případem soukromého zdroje NNO je dobrovolnická činnost / práce. Značný podíl dobrovolné, tedy neplacené práce dobrovolníků na fungování NNO, je jedním ze základních znaků NNO a většinou podmínkou jejich fungování. Dobrovolnická práce / činnost je pro NNO jednoznačně zdrojem, neboť dobrovolníková práce vytváří pro NNO ekonomické hodnoty, zatímco náklady na osobu dobrovolníka jsou velmi nízké díky neexistenci mzdových a podobných nákladů. Dobrovolnická činnost / práce je často považována jako zdroj i díky tomu, že někteří poskytovatelé dotací či nadačních příspěvků ji uznávají jako součást povinného spolufinancování projektu, na který NNO žádá dotaci. Blíže se tématu dobrovolnictví věnuje kapitola 1.3.2.

Podle satelitního účtu NI ČSÚ bylo v roce 2012 dobrovolníky odpracováno více než 44 mil. hodin, což přepočteno na Kč znamená více než **5,5 mld. Kč**.⁸⁷ S ohledem na specifika sledování dat o dobrovolnictví ze strany ČSÚ, o kterém jsme se již zmínili, bude toto číslo ve skutečnosti vyšší.

Podíl na výnosu z loterií a hazardních her

V minulých letech měly NNO možnost získávat finanční prostředky z povinných odvodů z loterií a jiných podobných her, neboť jistou část byli provozovatelé těchto her povinni odvádět na veřejně prospěšné účely. Tato povinnost však byla od 1. ledna 2012 zrušena zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního

⁸⁷ Prouzová, Z.: „Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR“. Přepočteno mediánem mezd v ČR za rok 2012, jehož hodnota byla 126,39 Kč.

místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, a byla nahrazena speciálním odvodem z provozování loterií a jiných podobných her, jehož výnos se rozděluje mezi státní rozpočet a rozpočty obcí. NNO sice teoreticky mohou na tyto prostředky dosáhnout žádostmi o podporu na obce či stát, avšak přímý vztah mezi odvody z loterií a příjmy NNO již neexistuje.

2.4. Spolupráce státních orgánů a NNO a její institucionální zabezpečení

Základním instrumentem pro zajištění formulování státní politiky vůči NNO je RVNNO, která je jedním z nejstarších poradních orgánů vlády, zřízeným po roce 1989.

Byla zřízena českou vládou jako její stálý poradní, iniciační a koordinační orgán již v roce 1992 a od této doby je organizační součástí Úřadu vlády ČR. Je jediným orgánem státní správy, který se zabývá výhradně problematikou neziskového sektoru v obecných a meziresortních souvislostech. Vedení ústavním činitelem, její složení, způsob jejího sestavování i způsob práce z ní činí participační orgán, který je schopen plnit svoji roli – tedy radit vládě v obecných otázkách neziskového sektoru. Ve své práci využívá i principů Code of Conduct, který je evropským doporučením z roku 2012 pro naplňování zásady partnerství při provádění fondů společného strategického rámce – prvky evropského kodexu chování pro partnerství organizování partnerské spolupráce mezi různými stupni veřejné moci a občanskou společností.

RVNNO vznikla původně jako Rada pro nadace, a to usnesením vlády ze dne 10. června 1992 č. 428, o zřízení Rady pro nadace. Její zřízení v roce 1992 bylo motivováno snahou rozdělit NIF (viz výše).

V roce 1998 byla rozšířením svých kompetencí na oblast všech NNO transformována na RVNNO (usnesením vlády ze dne 30. března 1998 č. 223, o Radě vlády pro nestátní neziskové organizace). Teprve tomuto poradnímu orgán se rozdělení NIF beze zbytku podařilo ve dvou etapách, probíhajících mezi lety 1998 až 2002.

RVNNO má v současné době nejvýše 32 členů. Tito členové tvoří dvě skupiny. V první řadě to jsou experti z řad NNO, kterých je podle platného statutu RVNNO minimálně

polovina. Tito experti se zaměřují na některou konkrétní oblast práce RVNNO a současně reprezentují neziskový sektor, jeho názory a postoje. Druhou skupinou členů jsou zástupci veřejné správy. Konkrétně se jedná o náměstky ministrů financí, kultury, práce a sociálních věcí, pro místní rozvoj, průmyslu a obchodu, školství, mládeže a tělovýchovy, vnitra, spravedlnosti, zahraničních věcí, zdravotnictví, zemědělství a životního prostředí, zmocněnce vlády pro lidská práva (pokud je vládou jmenován), zástupce Asociace krajů ČR a zástupce Svazu měst a obcí ČR. V čele RVNNO stojí vždy člen vlády. Její sekretariát RVNNO sídlí na Úřadu vlády ČR a v současné době je organizační součástí jeho Sekce pro lidská práva.

RVNNO na základě svého statutu, který byl schválen usnesením vlády ze dne 29. srpna 2012 č. 630, ve znění usnesení vlády ze dne 5. května 2014 č. 332, soustřeďuje, projednává a prostřednictvím svého předsedy předkládá vládě materiály, týkající se NNO a vztahující se k vytváření vhodného prostředí pro jejich existenci a činnost. RVNNO dále plní zejména tyto úkoly:

- iniciuje a posuzuje koncepční a realizační podklady pro rozhodnutí vlády, týkající se podpory NNO, legislativní a politická opatření, která se týkají podmínek jejich činnosti,
- sleduje, iniciuje a vyjadřuje se k právním předpisům, upravujícím postavení a činnost NNO, připomínkuje návrhy právních úprav, které mají vztah k NNO,
- iniciuje spolupráci mezi ministerstvy, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy v oblasti podpory NNO, včetně dotační politiky z veřejných rozpočtů,
- sleduje, analyzuje a zveřejňuje informace o postavení NNO v rámci EU, o zapojení ČR do EU s ohledem na NNO a o finančních zdrojích s tím souvisejících, spolupracuje s ministerstvy a jinými správními úřady, odpovědnými za spravování finančních zdrojů EU v ČR, pokud se jejich využívání k NNO vztahuje,
- ve spolupráci s ministerstvy, jinými správními úřady, NNO a dalšími orgány a institucemi zajišťuje dostupnost a zveřejňování informací o NNO a o opatřeních státní politiky, která se NNO týkají, zejména zpřístupňuje a analyzuje informace o dotacích z veřejných rozpočtů pro NNO a o procesu jejich uvolňování a využívání,
- podílí se na opatřeních ministerstev a jiných správních úřadů, které mají vztah k NNO, zejména na procesu standardizace činností, přidělování akreditací a kategorizaci typů NNO,
- do roku 2013 sledovala a informovala vládu o využívání finančních prostředků kategorie NIF, které byly usneseními Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 413/1999

a č. 1946/2001 rozděleny do nadačního jmění vybraných nadací, a o rozdělování jejich výnosů právě na základě návrhu tohoto poradního orgánu vlády.

RVNNO má dva stálé výbory, které pro RVNNO zpracovávají témata podle svého zaměření. Jde o:

- Výbor pro EU, který sleduje a analyzuje informace o postavení NNO v rámci EU, o zapojení ČR do EU s ohledem na NNO a o finančních zdrojích s tím souvisejících; spolupracuje s ministerstvy a jinými správními úřady, odpovědnými za spravování finančních zdrojů EU v ČR, pokud se jejich využívání k NNO vztahuje. Členy Výboru pro EU jsou především zástupci těch neziskových organizací, které se tematikou EU zabývají, někteří členové monitorovacích výborů k operačním programům z řad NNO a další experti z NNO, které se orientují na problematiku EU,
- Výbor pro legislativu a financování, který navrhuje zpracování a úpravy právních předpisů upravujících postavení a činnost NNO, sleduje a vyjadřuje se k právním předpisům upravujícím postavení a činnost NNO a iniciuje a posuzuje politická opatření, která se týkají podmínek činnosti NNO. Vzhledem k charakteru činnosti Výboru pro legislativu a financování jsou jeho členy odborníci z oblasti práva, daní, finančního řízení a účetnictví, kteří se specializují ve svých oborech činnosti na NNO – ať už jde o experty z řad NNO, zástupce některých ústředních orgánů státní správy, nebo ze soukromých společností.

Kromě RVNNO spolupracují s vybranými NNO i další pracovní a poradní orgány vlády, které jsou organizovány na podobném principu jako je RVNNO. Zástupci NNO, kteří jsou členy těchto poradních orgánů, jsou specialisty v oborech, jimiž se tyto poradní orgány vlády zabývají.

Na úrovni jednotlivých ministerstev existuje řada způsobů, jimiž resorty komunikují s NNO, které působí v oborech, které jsou v jejich kompetenci. Z mnoha různých forem této spolupráce stojí zato zmínit zastoupení NNO ve strukturách, které se zabývají programováním, implementací i monitoringem zacházení s Evropskými strukturálními a investičními fondy. Zde je princip partnerství uplatňován prostřednictvím povinného zastoupení NNO v monitorovacích výborech k operačním programům i v dalších programových strukturách.

Je třeba poznamenat, že na všech úrovních spolupráce vlády a ústředních orgánů se v současné době stále více prosazují sítě a střechy NNO, které NNO zakládají k prosazování a obhajobě svých zájmů.

2.5. Závěr

Projevem státní politiky vůči NNO jako subjektům soukromého práva jsou především čtyři oblasti v organizačně správní činnosti státních orgánů. Konkrétně jde o tyto oblasti:

- získávání a zpřístupňování „velkých“ dat o NNO,
- legislativní regulace těchto subjektů,
- systém spolufinancování jejich činnosti (ať již hovoříme o přímé podpoře, kterou jsou např. dotace, či nepřímé podpoře, kterou jsou např. daňové úlevy a zvýhodnění pro NNO nebo pro jejich dárce) a
- institucionální zajištění iniciování, provádění a monitorování této politiky.

Vymezení NNO pro účely státní politiky jsou používána dvě – jednak užší vymezení RVNNO z devadesátých let minulého století, jednak širší vymezení, používané ČSÚ při sběru dat v satelitním účtu NI. Tyto dvě definice se z větší části překrývají.

Legislativní situace NNO, resp. jejich statusové zákony, prodělala od roku 1991, kdy byl přijat první porevoluční zákon o sdružování, do nabytí účinnosti NOZ v roce 2014 obrovské změny. I díky těmto zákonům funguje v ČR velký a nezávislý neziskový sektor. NOZ a související právní předpisy jsou další generací legislativních úprav NNO. Na jedné straně posilují jejich svobodu (např. snazší možnost podnikat), ale na druhé straně i jejich transparentnost vůči veřejnosti (veřejnost rejstříků a povinnosti NNO vůči nim).

Pokud jde o financování NNO, je podpora státního rozpočtu stále ještě jednou z nejvýznamnějších složek vícezdrojového financování projektů a aktivit určitého malého segmentu NNO. Jedná se zejména o jeden z nástrojů státního rozpočtu, a tím jsou dotace. Objem dotací na projekty NNO se meziročně mírně zvyšuje už řadu let (až na výkyv v roce 2008), ale hlavní problémy tohoto způsobu financování zůstávají – jde především

o poskytování dotací na pouhý jeden rozpočtový rok. Dotace jsou navíc poskytovány v témže roce, ve kterém mají být použity.

NNO většinou financují své projekty vícezdrojově. Potenciál k dalšímu rozvoji má rozhodně soukromé dárčovství, ať už fyzických nebo právnických osob. Stejně tak se rozvíjí i vlastní hospodaření NNO, kterým NNO dokáží generovat vlastní příjmy, někdy dokonce i zisk, kterým pak spolufinancují hlavní činnost.

Hlavním institucionálním nástrojem vlády s ohledem na neziskový sektor je RVNNO, která je jedním z poradních orgánů vlády. Má dlouhou historii a zkušenost. Byla založena jako jeden z prvních poradních orgánů české vlády již v roce 1992 jako Rada pro nadace. I ona prošla řadou proměn, které souvisejí především s vývojem neziskového sektoru, ale také s osobností jejího předsedy, kterým je vždy ústavní činitel, a v neposlední řadě s vůlí vlády, která její návrhy posuzuje a schvaluje.

3. Státní politika vůči NNO na léta 2015 – 2020

3.1. *Principy, východiska a opatření státní politiky vůči NNO*

Hlavním cílem tohoto materiálu je vymezit politiku státu vůči NNO základním dokumentem, schváleným vládou, který bude sloužit jako východisko pro rozvoj a monitoring koncepčních opatření, která může stát a jeho orgány uplatňovat ve prospěch udržitelnosti (případně rozvoje) NNO a jejich role ve společnosti. Návrh má i své dílčí cíle, které jsou hlavnímu cíli podřazeny. Jde o to popsat stav vztahu státu a neziskového sektoru v současné době, kdy dochází k mnoha změnám (NOZ, programové období EU 2014 – 2020) a v kontextu těchto změn navrhnout reálná opatření státu, zajišťující trvalou udržitelnost NNO, a to na jak úrovni RVNNO, tak i na úrovni dalších ústředních orgánů státní správy.

Dokument je naplánován na období šesti let, kdy by měla být naplněna opatření, která návrh obsahuje. První opatření jsou naplánována k realizaci již v roce 2015, ostatní na časové ose let 2016 až 2020. Zvolený střednědobý časový horizont poskytuje dostatek času na realizaci i složitějších záměrů, ke kterým je potřebné dojít úzkou a dlouhodobější spoluprací s odpovědnými resorty. Současně je toto období přiměřeně krátké, aby bylo možné dosáhnout určitých praktických cílů v omezeném čase a ve vzájemných souvislostech.

Dokument vychází z premisy, že stát a jeho orgány uznávají pozitivní přínos, který má pro společnost činnost NNO, jejichž prostřednictvím občané z vlastní iniciativy ovlivňují věci veřejné a přispívají k veřejnému prospěchu, a jsou připraveny tyto aktivity podporovat. Jsou si přitom vědomy skutečnosti, že mnohé veřejně prospěšné činnosti lze efektivně uskutečňovat především nebo výlučně prostřednictvím neziskového sektoru, a to s nižšími náklady, než by tomu bylo, pokud by je realizovaly státní orgány nebo orgány samosprávy.

Návrh je koncipován tak, aby nejobecnější definované kategorie, tj. **čtyři základní principy státní politiky**, byly rozpracovány do **východisek** této politiky, a tato východiska pak do **opatření**, kterými budou východiska (a tím i principy) naplněna. Některá opatření se překrývají, protože jimi bude naplněno více principů či východisek státní politiky. Ke každému východisku státní politiky a ke všem opatřením, které mají ambici jej naplnit, je uveden vysvětlující komentář.

Jako příloha návrhu státní politiky je přiložena tabulka, která jiným způsobem a přehledně uvádí kompletní přehled principů, východisek a opatření. V této tabulce jsou uvedeny i orgány, které budou úkoly plnit, případně dokumenty, jejichž revizí je možné opatření realizovat. Struktura této 3. kapitoly dodržuje logickou vazbu mezi principy státní politiky, jejími východisky a opatřeními, která jsou komentována.

PRINCIP Č. 1: VLÁDA ČR PODPORUJE TRVALOU UDRŽITELNOST SILNÝCH, ROZMANITÝCH A NEZÁVISLÝCH NNO.

VÝCHODISKO Č. 1:

Vláda považuje působení NNO v mnoha oblastech za nenahraditelné a jejich činnosti vnímá nejen jako rovnocennou součást systému služeb a aktivit pro občany a komunity, ale také jako legitimní způsob, jímž občané participují na veřejném životě společnosti.

OPATŘENÍ:

- *Rozvíjet dialog mezi vládou a NNO prostřednictvím RVNNO. Do práce RVNNO a jejich výborů zapojit členy z řad všech forem NNO a všech typů NNO podle jejich funkcí.*
- *Pokračovat na úrovni RVNNO ve vytváření různých platforem pro diskuzi problémů neziskového sektoru. S ohledem na kvalitní výstupy z této diskuze usilovat o širší spolupráci s akademiky, kteří se zabývají neziskovým sektorem z vědeckého hlediska.*
- *Zavést zastupitelné členství v RVNNO i pro členy z řad NNO a rozvíjet procedury hledání konsenzu a deliberace.*
- *Podpora vzniku a existence demokratických sítí a sítěch NNO, vznikajících jak na oborovém, tak na mezioborovém principu. Připravit na úrovni předsedy RVNNO dotační titul pro podporu celostátních mezioborových sítí jako výraz podpory státu vzniku a aktivitám samosprávných subjektů NNO.*
- *Zajistit zastoupení NNO ve strukturách, zřizovaných vládou a jejími orgány pro podporu principu dobrého vládnutí.*

Komentář:

Východisko státní politiky a opatření, která na něj navazují, v obecné rovině deklarují respekt vlády vůči občanské společnosti, která je tvořena aktivními občany a které jsou NNO významnou součástí. V návrzích opatření je obsažen záměr zapojit do dialogu tyto aktéry

z řad veřejnosti, a to především prostřednictvím sítí a střech NNO, které vznikají zdola a v posledních několika letech sílí. Mnohé z nich jsou již dnes významnými aktéry v určitých oborech, část z nich i nadoborově. Spolupráce státu se sítěmi a vybraným střechami NNO by měla být odpovědí na dlouhodobý problém, který tuto spolupráci brzdí – státní orgány mají potíže rozeznat subjekt, se kterým takovou spolupráci rozvíjet, aby byl dostatečně reprezentativní, zajišťoval informovanost dalších NNO a disponoval jejich expertízou.

Změnou Statutu RVNNO bude dosaženo některých zlepšení ve fungování tohoto poradního orgánu vlády s ohledem na posílení jeho legitimacy směrem k neziskovému sektoru. Nový statut zahrne možnost zastupitelnosti členů RVNNO z řad NNO tak, jako tomu je v případě zástupců státní správy. Doplní také členy RVNNO z NNO tak, aby RVNNO obsáhla svými členy jak právní typy NNO, tak jednotlivé funkce NNO. RVNNO nalezne také způsob, jak úzce spolupracovat s odborníky z akademické sféry a využívat jejich poznatků o neziskovém sektoru. RVNNO bude pokračovat v praxi vytváření rozličných platforem a fór, které umožní hledání cest ke konsenzu ve sporných otázkách.

Na úrovni RVNNO, tedy uvnitř struktury Sekce lidských práv Úřadu vlády ČR, se navrhuje připravit nový dotační titul ve výši zhruba 3 mil. Kč ročně, aby bylo možné podpořit všeoborové střechy (existuje cca 10 takových seskupení) a jejich kapacity, aby mohly sehrát roli spolupracovníka vlády na centrální úrovni.

Poslední opatření v podstatě konstatuje, že ve všech poradních orgánech vlády, které jsou koncipovány jako participativní, jsou vybrané NNO prostřednictvím svých členů zastoupeny, a počítá se zachováním, případně posílením tohoto principu.

VÝCHODISKO Č. 2:

Vláda považuje za důležitou práci nejen servisních NNO, které poskytují služby občanům, a filantropických NNO, které finančně podporují ostatní NNO, ale i advokačních NNO, které usilují o systémové změny v různých oblastech veřejného života, a zájmových NNO, které uspokojují a chrání zájmy svých členů.

OPATŘENÍ:

- *V koncipování vládních i resortních politik rozlišovat mezi jednotlivými typy NNO, při vědomí jejich charakteristických vlastností a funkcí.*
- *Při výběru NNO jako partnera prověřovat jejich reprezentativnost nebo expertní zkušenost.*

Komentář:

Je zřejmé, že k NNO při jejich množství a variabilitě není možné přistupovat z hlediska státní politiky jako k homogennímu celku. Nabízí se v zásadě takové řešení, které je kombinací vybraných právních forem, typických pro NNO (jak je tomu doposud), a rozlišením NNO podle jejich funkcí. Konzultacemi s akademickou sférou i zahraničními příklady jsme dospěli ke čtyřem typům NNO z hlediska jejich funkcí ve společnosti. V první části návrhu jsou tyto typy popsány s přihlédnutím k jejich obvyklé právní formě. Je zřejmé, a materiál ve všech svých částech k tomu přihlíží, že není možné z hlediska státní politiky přistupovat stejně např. k zájmovým NNO, pracujícím pouze pro své členy, a k profesionálním servisním NNO, poskytujícím služby, apod.

I druhé opatření tyto odlišnosti reflektuje. Pokud státní orgány hledají spolupracovníka na straně NNO, měly by zajistit, že ty NNO, které se o spolupráci ucházejí, jsou buď dostatečně reprezentativní (např. v případě sítí a střeš, případně členských NNO, které se o své členy opírají), nebo že disponují zkušenostmi a znalostmi, které vycházejí z jejich dlouhodobé, profesionální a úspěšné práce.

VÝCHODISKO Č. 3:

Vláda respektuje nezávislost NNO a zdrží se státní regulace NNO tam, kde není vázána svojí povinností ochránit oprávněné zájmy a práva občanů ani jim neposkytuje finanční podporu ze státního rozpočtu.

OPATŘENÍ

- *Monitorování a připomínkování legislativních návrhů a politik z hlediska zajištění nezávislosti NNO.*

Komentář:

Je potřebné opatrně a průběžně zvažovat míru státní regulace existence a činnosti NNO, které jsou součástí občanské společnosti. Základním důvodem je to, že svobodný rozvoj sdružování občanů je jednou ze záruk demokratických poměrů ve společnosti a je zaručen Listinou základních práv a svobod.

Ale i při respektování svobody NNO má jejich nezávislost různé stupně. Pro část NNO (především spolky), pokud jsou založeny a fungují v mezích příslušného zákona, neaspírají na podporu z veřejných rozpočtů, jsou dobrovolnickými seskupeními, případně fungují jen pro své členy, je státní regulace nežádoucí. Jinak je tomu u dalších právních forem, kterým již zákon předepisuje některé povinnosti. A ještě jinak je tomu u těch, které získávají podporu z veřejných zdrojů, zejména ze státního rozpočtu. U servisních NNO je navíc potřebné chránit klientelu, která služeb tohoto typu NNO využívá. U těchto NNO je již státní regulace a kontrola nutná právě tak, jako je potřebná jejich veřejná kontrola. Proto i míra transparentnosti NNO vůči státu i vůči veřejnosti musí být odstupňovaná podle toho, jakým způsobem konkrétní NNO participuje na vytváření veřejného blaha a v jaké míře využívá veřejné finanční zdroje.

Návrh opatření předpokládá monitorování připravovaných zákonů a státních politik s ohledem na výše uvedená zjištění. Tuto činnost již nyní provádí RVNNO a oba její výbory.

VÝCHODISKO Č. 4:

Vláda uznává důležitost vhodného legislativního ukotvení NNO, které jsou zvláštní skupinou subjektů soukromého práva, a bude dbát na to, aby se při přípravě příslušných zákonů přihlíželo i k této skupině a jejímu přiměřenému komfortu v českém právním řádu.

OPATŘENÍ:

- *V návaznosti na přijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti usilovat o přiměřené výhody pro právnické osoby se statutem, které by kompenzovaly administrativní a správní zátěž spojenou se žádostí o status a s plněním jeho podmínek.*
- *Pokud bude zákon o statusu veřejné prospěšnosti přijat, průběžně monitorovat jeho dopady a na jejich základě uvažovat perspektivně o jeho novelizaci.*
- *Zajistit jednotu výkladu občanského zákoníku v praxi rejstříkových soudů.*

Komentář:

Východisko pamatuje na NNO, které nastoupily cestu ke své profesionalizaci a samy o své vůli usilují o vysoký standard svého řízení, o veřejnou kontrolu apod. Tyto ambice NNO jsou z hlediska státní politiky úzce spojeny se zákonem o statusu veřejné prospěšnosti, který prochází legislativním procesem, a aspiruje na to stát se určitou „známkou kvality“ NNO, které jej získají. S jeho získáním a udržením je spojeno jisté úsilí, které najde svůj odraz i ve změně řízení příslušné NNO apod. Protože je žádoucí, aby u určité skupiny NNO bylo této změny dosaženo, je vhodné navázat získání statusu veřejné prospěšnosti na konkrétní benefity, jako je případná daňová úleva či osvobození od některých typů poplatků nad rámec, který je v současné době umožněn všem NNO na základě jejich právních forem. S tím souvisí i průběžné monitorování dopadů tohoto zákona a na základě toho jeho případná budoucí novelizace, pokud se ukáže jako nedostatečný s ohledem na aplikační praxi.

S ohledem na přiměřený komfort a také právní jistotu NNO je potřebné usilovat o jednotný výklad NOZ a souvisejících zákonů soudy. Ukazuje se, že v různých procesech, jako je např. přizpůsobování se NNO těmto zákonům, zápisy do veřejných rejstříků apod. je výklad a přístup soudů různý.

VÝCHODISKO Č. 5:

Vláda bude usilovat o jednodušší dostupnost informací a dat, které NNO potřebují ke své úspěšné práci. Současně bude podporovat shromažďování informací a dat o NNO, přístupných veřejnosti.

OPATŘENÍ:

- *Podpořit rozvoj satelitního účtu NI, vedeného ČSÚ, a rozšíření údajů, které jsou v něm sledovány.*
- *Vytvořit na úrovni RVNNO nebo některého z jejích výborů stálou pracovní skupinu složenou se zástupců institucí, které spravují státní informační systémy, která připraví strategii ke zpřístupnění informací a dat o NNO a pro NNO.*

Komentář:

I když se situace průběžně zlepšuje, není snadné orientovat se v prostředí NNO ani pro státní orgány, ani pro odbornou veřejnost, ani pro ty, kteří využívají služby a aktivity NNO.

Transparentnost NNO nepochybně zvýší zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů. Skutečnost, že všechny právnické osoby soukromého práva (včetně spolků) se zapisují do těchto rejstříků a dokládají povinné listiny do veřejných sbírek listin, v nejbližších dvou letech (až skončí tříletá lhůta, které mohou NNO využít k přizpůsobení svých zakládacích dokumentů občanskému zákoníku) výrazně zlepší možnosti seznámit se se základními údaji o všech NNO. Je ovšem třeba zajistit, aby soudy sledovaly průběžně plnění těchto povinností NNO vůči veřejným rejstříkům. Naše zkušenost ukazuje, že mnoho NNO těch právních typů, které měly takové povinnosti již dříve, je prostě neplnilo bez jakýchkoliv následků. To se týká zejména neukládání povinných výročních zpráv a účetních závěrek do veřejné sbírky listin a dalšího neplnění povinností vůči veřejným rejstříkům.

Pokud jde o „velká data“ o tomto segmentu společnosti, je žádoucí podpořit vedení satelitního účtu NI ČSÚ, který podle metodiky Eurostatu shromažďuje data o NNO (resp. NI) a zahájit jednání s jeho zástupci o rozšíření struktury sledovaných údajů. K tomu bude sloužit

stálá pracovní skupina, kterou zřídí RVNNO, resp. Výbor pro financování a legislativu RVNNO jako splnění úkolu vyplývající z tohoto návrhu. Spolu se zástupci ČSÚ budou další odborníci hledat cesty, jak zlepšit vypovídací hodnoty sledovaných dat.

VÝCHODISKO Č. 6:

Vláda uznává, že NNO, poskytující služby veřejnosti, jsou součástí systému služeb, vedle služeb poskytovaných státní správou a samosprávou, a jako takové budou mít rovný přístup k podpoře ze státního rozpočtu. Vítá jejich profesionalizaci a snahu o transparentnost ve prospěch uživatelů jejich služeb.

OPATŘENÍ:

- *V systému poskytování veřejných služeb zajistit rovnoprávnost NNO s jinými právními typy poskytovatelů.*
- *Rozlišovat mezi NNO, které jsou zájmovými a pracují převážně pro své členy, a servisními, filantropickými, humanitárními, advokačními a některými zájmovými NNO, které poskytují služby široké veřejnosti nebo obecně vymezeným cílovým skupinám nebo finanční podporu pro takové aktivity.*
- *Rozlišovat mezi NNO, kde je nutné požadovat profesionalizaci, a naopak, kde to nutné není.*
- *Sledovat dodržování termínů pro poskytování dotací ze státního rozpočtu tak, aby NNO získaly přidělené dotace nejpozději do konce prvního čtvrtletí příslušného roku.*
- *Zajistit možnost víceletého financování strategických partnerů z řad NNO v případech, kdy je potřebné zajistit jejich kontinuální finanční podporu, prostřednictvím smluv o dlouhodobé spolupráci.*
- *Zajistit, aby nedílnou součástí národních dotací či dotací z Evropského sociálního fondu byly přiměřené finanční prostředky na tzv. provozní výdaje, především na osobní náklady potřebných provozních zaměstnanců (účetní, finanční řízení apod.).*

- *Zasadit se o to, aby výše ukládaných sankcí podle rozpočtových pravidel byla úměrná míře provinění proti rozpočtové kázni.*
- *V rámci činnosti Výboru pro legislativu a financování RVNNO sledovat a hledat cesty, jak vhodnou formou zpřístupnit NNO informace o problematice a řešení pravidel veřejné podpory.*

Komentář:

Servisní a humanitární NNO jsou poskytovateli mnoha služeb v různých oblastech života společnosti (viz kapitola č. 2). Tyto služby státní orgány „nakupují“ především formou dotací, které mají podle zákona o rozpočtových pravidlech své specifické vlastnosti. Jednou z nich, která komplikuje kontinuální financování služeb NNO, je jejich poskytování a vyúčtování v jednom rozpočtovém roce. Všechny NNO, podporované státním rozpočtem, znají situaci, kdy v prvním čtvrtletí rozpočtového roku (a to v lepším případě, protože dotace bývají někdy poskytovány i mnohem později) musí realizovat projekt, který podporu získal, bez finančního krytí.

Navrhovaná opatření tedy zdůrazňují nutnost dodržování termínů, stanovených Zásadami, pro zveřejnění vybraných projektů do konce přecházejícího rozpočtového roku, vyplacení první splátky dotace do konce března a druhé splátky do konce září příslušného rozpočtového roku.

Překlenutí obtíží souvisejících s jedním rozpočtovým rokem, ve kterém a na který je dotace poskytována, je možné různými způsoby. Jeden z nich je obsažen v Zásadách a jde o uzavírání víceletých smluv o dlouhodobé spolupráci s vybranými NNO, které se tím stávají určitými strategickými partnery resortu, jenž smlouvu uzavřel. Možnost uzavření těchto smluv již vláda schválila, teď jde o to, aby ministerstva tento způsob vyzkoušela a podle svých zkušeností modifikovala.

Současně je navrhováno, aby uznatelnými výdaji státních dotací byly i přiměřené režijní náklady realizátora projektu. Správa finančních prostředků, svěřených státem, totiž vyžaduje kvalitní strukturu řízení NNO, profesionální výkon podpořených služeb a aktivit, kvalifikované zaměstnance apod. Režijní náklady zpravidla není nutné podporovat u malých

dotací, směřujících do ryze dobrovolnických NNO. Proto i v této oblasti je nutné rozlišovat mezi typy těchto subjektů.

Posledním navrhovaným opatřením je hledat řešení problematiky ukládání sankcí na základě porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb. Tento právní předpis sice umožňuje, aby orgán poskytující dotaci rozlišoval mezi pochybeními zcela formálními a velmi malého rozsahu a chybami skutečně závažnými, které vyžadují řešení sankcemi, avšak tato možnost nebývá dotujícími resorty v rozhodnutích o poskytnutí dotace příliš často využívána. Ve výsledku tato praxe zatěžuje státní orgány a často ohrožuje existenci užitečných NNO.

VÝCHODISKO Č. 7:

Vláda uznává celospolečenský přínos sociálního podnikání a bude podporovat jeho rozvoj.

OPATŘENÍ

- *Zajistit legislativní vymezení sociálního podnikání.*
- *Podpořit rozšíření práce sociálních podniků na práci i s jinými cílovými skupinami, než jsou zdravotně postižení a sociálně handicapovaní.*
- *Sledovat a měřit počet a velikost sociálních podniků a tyto informace učinit veřejnými.*
- *Vytvořit společenské prostředí podporující sociální inovace v prostředí sociálních podniků.*

Komentář:

V ČR se rozvíjí sociální podnikání již řadu let. Jeho nositeli jsou nejen družstva, ale i řada NNO různých právních typů. V minulém programovém období EU již tento specifický druh podnikání podporovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ze svého operačního programu, stejně jako hlavní město Praha. V současném programovém období EU 2014 –

2020 je s touto podporou dále počítáno a prohlubuje se. Kromě toho Ministerstvo průmyslu a obchodu s určitou podporou sociálního podnikání počítá v rámci podpory malého a středního podnikání ve svém operačním programu.

Definice sociálního podniku, používané oběma resorty, se však liší. Jednotná definice sociálního podniku je nutná, pokud má být tento typ odpovědného podnikání podpořen i prostřednictvím zákona o veřejných zakázkách. Jeho případná vazba na daňové zákony také zatím není možná a obecně lze těžko hovořit o podpoře sociálního podnikání, pokud nebude v právním řádu jasně vymezeno, co je sociální podnik a sociální podnikání. Tento stav má v nejbližších dvou letech změnit zákon o sociálním podnikání, který je v současné době připravován Úřadem vlády ČR.

PRINCIP Č. 2: VLÁDA ČR BUDE USILOVAT O EFEKTIVNÍ A TRANSPARENTNÍ NAVRHOVÁNÍ STÁTNÍCH POLITIK VŮČI NNO VČETNĚ LEGISLATIVNÍCH OPATŘENÍ, FINANCOVÁNÍ I JEJICH INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ

VÝCHODISKO Č. 1:

Vláda při přípravě návrhu politik, programů a služeb, které se týkají NNO a jejich aktivit, bude prostřednictvím svých orgánů spolupracovat s vybranými NNO v co nejranější možné fázi.

OPATŘENÍ:

- *Rozvíjet dialog mezi vládou a NNO prostřednictvím RVNNO. Do práce RVNNO a jejich výborů zapojit členy z řad všech forem NNO a všech typů NNO podle jejich funkcí.*
- *Vytvořit pracovní skupinu RVNNO, složenou ze zástupců krajských úřadů.*
- *Zajistit zastoupení NNO ve strukturách, zřizovaných vládou a jejími orgány pro podporu principu dobrého vládnutí.*

Komentář:

K principům dobré správy patří partnerství a spolupráce se zájmovými skupinami občanů při vytváření politik, které se jich týkají. Již dnes je zajištěno toto partnerství mezi vládou a vybranými NNO prostřednictvím poradních orgánů vlády, které jsou vládou vytvořeny jako participační. Zástupci vybraných NNO mohou ve více než desítku takových orgánů, zřízených vládou, ovlivňovat velmi účinně politiky v oblastech, pro které byl určitý poradní orgán zřízen. Na práci těchto poradních orgánů vlád se podílí nejen „občanští“ členové, ale i tematické výbory a pracovní skupiny, zřizované radami, jejichž prostřednictvím jsou do formulování státních politiky zapojováni další odborníci z řad veřejnosti. Z hlediska principu dobrého vládnutí je potřebné tuto praxi zachovat a dále rozvíjet.

RVNNO, která je poradním orgánem vlády pro otázky neziskového sektoru, má zřízeny dva stálé výbory a tyto výbory dále zřizují různé pracovní skupiny. Takto je do práce

RVNNO zapojeno v současné době zhruba 80 odborníků z oblasti neziskového sektoru, akademické sféry a dalších oblastí. Přesto se navrhuje, aby RVNNO připravila pro vládu novelu svého statutu a mezi členy zahrnula i další experty z řad NNO, a to především z oblasti tradičních zájmových spolků, které v RVNNO dosud zastoupeny nebyly, a tím naplnit i rozlišování mezi NNO z hlediska funkcí, které je v tomto dokumentu navrhováno. Také bude zřízena stálá pracovní skupina ze zástupců krajských úřadů, kteří vytváří politiky krajů vůči NNO, a pracovní skupina pro statistiku a zveřejňování dat o NNO. Obě tyto stálé pracovní skupiny budou řízeny výbory RVNNO.

VÝCHODISKO Č. 2:

Vláda zajistí, aby NNO, které budou podporovány ze státního rozpočtu, byly podporovány rozumným a spravedlivým způsobem v oblastech, kde pomáhají státu plnit jeho úkoly a cíle. Bude dbát také na to, aby NNO nepřímo podpořila systémem vhodných daňových úlev.

OPATŘENÍ:

- *V systému poskytování veřejných služeb zajistit rovnoprávnost NNO s jinými právními typy poskytovatelů.*
- *V návaznosti na přijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti usilovat o přiměřené výhody pro právnické osoby se statutem, které by kompenzovaly administrativní a správní zátěž spojenou se žádostí o status a s plněním jeho podmínek.*

Komentář:

Toto východisko státní politiky doplňuje 6. východisko prvního principu a jeho opatření. Základní myšlenkou obou východisek je to, že služby, poskytované NNO, nemohou být brány pouze jako doplněk služeb státních, ale jako integrální, rovnocenná součást variabilní nabídky služeb pro cílové skupiny. NNO opakovaně upozorňují na své nevýhodné postavení, které mají vedle příspěvkových organizací, zřizovaných samosprávou. Příspěvkové organizace nemusí usilovat o vícezdrojové financování, protože mají jistotou meziročního

příspěvku, který jim poskytuje jejich zřizovatel, a to nad rámec státních dotací. NNO, které poskytují stejné služby, tuto jistotu nemají, a to jim brání v plánování a v rozvoji jejich služeb.

Druhé opatření se týká situace, následující po nabytí účinnosti připravovaného zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Připravovaný zákon neobsahuje žádné benefity, zvyhodňující NNO, které se rozhodnou jít cestou transparentnosti, kvality veřejně prospěšných služeb a aktivit a kontroly veřejností oproti těm, které toto rozhodnutí neučiní. Protože je z hlediska státu žádoucí, aby servisní, advokační, filantropické (a také část zájmových) NNO měly vůli status získat, je potřebné podpořit jeho získání a udržení určitými výhodami. Nabízí se mírné daňové úlevy z daně z příjmů nad rámec současné úpravy a osvobození od některých poplatků.

VÝCHODISKO Č. 3:

Vláda bude usilovat o to, aby příprava a aplikace zákonů a politik nezvyšovala či dokonce snižovala administrativní zátěž v případě NNO, a to zejména v případě zájmových členských NNO, majících formu spolků.

OPATŘENÍ:

- *Rozlišovat mezi NNO, které jsou zájmovými a pracují převážně pro své členy, a servisními, filantropickými, advokačními a některými zájmovými NNO, které poskytují služby široké veřejnosti nebo obecně vymezeným cílovým skupinám nebo finanční podporu pro takové aktivity.*
- *Rozlišovat mezi NNO, kde je nutné požadovat profesionalizaci, a naopak, kde to nutné není.*

Komentář:

Jak bylo již konstatováno, je nevhodné přistupovat vůči rozsáhlému počtu NNO jako k jednolitě masě a členit ji nejvýše podle právních forem. Speciálně se toto tvrzení týká spolků v jejich početnosti a veliké variabilitě. Ve státních politikách, a to nejen dotačních, je třeba rozlišovat mezi spolky, pracujícími jen pro malý počet členů, a velkými spolky

s desítkami členů a službami pro veřejnost, případně s podnikáním v jejich vedlejší činnosti. Je zřejmé, že dobrovolnické spolky, orientující se na své členy či na některé aktivity poskytované ad hoc, nemusí mít profesionální řízení a akreditované aktivity. Mají přitom velký význam, protože právě ony jsou často nástrojem, kterým občané projevují svůj zájem a podílí se na rozvoji komunity.

Jde o dlouhodobý, kontinuální úkol celé státní správy při formulování svých strategií, právních úprav i dotačních programů.

VÝCHODISKO Č. 4:

Vláda zajistí v dotačních politikách ústředních orgánů, aby zahrnuly do oprávněných nákladů projektů přiměřené a relevantní režijní náklady NNO, včetně nákladů spojených se zapojením dobrovolníků.

OPATŘENÍ:

- *Zajistit, aby nedílnou součástí národních dotací či dotací z Evropského sociálního fondu byly přiměřené finanční prostředky na tzv. provozní výdaje, především na osobní náklady potřebných provozních zaměstnanců (účetní, finanční řízení apod.).*

Komentář:

Je důležité, aby v případě podpory ze státního rozpočtu i podpory z ESIF, tedy tam, kde je státem vyžadována profesionální správa přidělených finančních prostředků, byla součástí dotace i podpora režijních výdajů příjemce. Nejde pouze o náklady, spojené s realizací podpořeného projektu (například mzdy zaměstnanců v projektu, nájem objektu, kde je projekt realizován apod.), ale podpořit je nutné i náklady, které má příjemce se správou svěřených finančních prostředků a dobrou správou sebe jako společnosti. Typicky jde o osobní náklady na ředitele organizace, ekonomu, účetního, náklady na sídlo NNO, na energie apod. Podpora může být poskytnuta na základě rozpočtu projektu, který bude takové položky zahrnovat, nebo přiměřeným procentem z přiznané dotace.

VÝCHODISKO Č. 5:

Vláda bude dbát na to, aby náměty, a to zejména v oblasti prosazování rovnosti a nediskriminace, které přinášejí aktivity NNO, byly rozpoznány a použity ústředními orgány při formulaci změn příslušných státních politik.

OPATŘENÍ:

- *Systémově podporovat síťování NNO a spolupracovat s oborovými sítěmi a střechami, případně se zdrojovými centry z řad NNO, disponujícími dlouhodobými zkušenostmi a odbornými znalostmi, na úrovni vlády i jednotlivých ministerstev.*
- *Zajištění zastoupení NNO ve strukturách zřizovaných vládou a jejími orgány pro podporu principu dobrého vládnutí.*

Komentář:

Jedná se o dlouhodobý úkol, jehož význam by měla mít státní správa stále na paměti. NNO, a to především servisní a advokační, jsou významnými aktéry v prosazování rovnosti a nediskriminace. Řada opatření tohoto druhu, která NNO vymyslela a pilotně ověřila, již státní správa převzala jako stálá opatření státní politiky (například asistenty pedagoga, nulté ročníky základní školy, určitá opatření v pěstounské péči, způsoby humanitární pomoci, apod.)

Protože NNO disponují inovačními náměty a ověřují je ve svých projektech, je i z tohoto důvodu účelné, aby resorty pěstovaly systematickou spolupráci s příslušnými oborovými střechami a sítěmi NNO, které se zaměřují příslušným směrem a mohou svými podněty státní správu inspirovat.

VÝCHODISKO Č. 6:

V rámci zajištění vícezdrojového financování bude vláda podporovat vyšší dostupnost finančních zdrojů pro NNO z evropských fondů.

OPATŘENÍ:

- *Podpořit zvýšení absorpční kapacity na podporu z ESIF v programovém období 2014 – 2020 z necelých 2 % alespoň na 4 % registrovaných NNO.*

Komentář:

V programovém období EU 2007 – 2013 čerpalo podporu z ESIF pouze necelé 1 % registrovaných NNO (podíl na čerpání ESIF pouze 1,8 %), přičemž by mohlo tuto podporu čerpat až 4 % registrovaných NNO (tzn. ty, které jsou schopny získat dotace z veřejných rozpočtů).

Jde o dlouhodobý úkol, který časově kopíruje i předkládaný návrh státní politiky. Programové období EU 2014 – 2020 bylo připravováno již za masivnější spoluúčasti RVNNO, zvláště jejího Výboru pro EU, a zástupců z řad NNO. V programových strukturách k jednotlivým operačním programům je v současné době cca 30 zástupců NNO, kteří mohou jednotlivé výzvy do určité míry ovlivňovat. Zvýšení počtu příjemců podpory z řad NNO si lze slibovat i od jednotného metodického systému, kterým se bude podpora z ESIF administrovat.

Určité možnosti skýtají i předběžná jednání s Ministerstvem pro místní rozvoj o podpoře aktivit některých střech NNO v oblasti implementace ESIF i rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí v rámci Operačního programu Zaměstnanost vytvořit výzvu pro podporu kapacit poskytovatelů sociálních služeb z řad NNO.

Průběh implementace a úspěšnost žadatelů o podporu z ESIF bude monitorovat a analyzovat RVNNO prostřednictvím svého Výboru pro EU.

PRINCIP Č. 3: VLÁDA ČR BUDE PODPOROVAT DOBROVOLNICTVÍ A DÁRCOVSTVÍ JAKO PROJEV PARTICIPACE OBČANŮ NA VĚCECH VEŘEJNÝCH

VÝCHODISKO Č. 1:

Vláda uznává význam dobrovolnictví v české společnosti jako projev občanské participace na věcech veřejných a nedílnou součást působení NNO. Bude podporovat rozvoj dobrovolnictví rozumnými a cílenými opatřeními.

OPATŘENÍ:

- *Dokončit připravovaný zákon o dobrovolnictví, pokrývající společenským uznáním celou oblast dobrovolnictví, a důkladně dbát na nutnou a únosnou míru státní regulace v této oblasti.*
- *Oceňovat dobrovolnou činnost jako nefinanční plnění podle jednotně uznávané metodiky a zavést započítávání tohoto nefinančního plnění jako součást spolufinancování projektů, podpořených státním rozpočtem.*
- *Započítávat dobrovolnictví, které je viditelnou součástí ekonomické produkce, do standardních ekonomických indikátorů.*
- *Zpracovat koncept rozvoje dobrovolnictví v ČR s akcentem na zajištění regionální a oborové dostupnosti dobrovolnictví v podobě dobrovolnických center a zajistit minimálně dvouletou finanční podporu takových center.*

Komentář:

Zákon o dobrovolnictví připravuje Ministerstvo vnitra s termínem do konce roku 2015. Zákon novým způsobem upraví dobrovolnictví jako širokou oblast participace občanů na věcech veřejných a komunitním rozvoji. I když je tato oblast velmi citlivá na státní regulaci, zákon je připravován tak, aby podpořil její rozvoj. Přinese také způsob, jak ocenit dobrovolnickou práci s ohledem na její zahrnutí do spolufinancování státních dotací.

Je také vhodné zpracovat koncept rozvoje dobrovolnictví s akcentem na zajištění regionální a oborové dostupnosti dobrovolnictví v podobě dobrovolnických center a zajistit jejich finanční podporu. Dobrovolnická centra sehrávají významnou roli „zdrojových center“ při rozvoji institucionalizovaného dobrovolnictví, protože jsou jakýmsi „neziskovými agenturami“, propagujícími dobrovolnictví a rozšiřujícími příklady dobré praxe, zprostředkujícími znalosti a zkušenosti z dobrovolnické činnosti veřejnosti a pomáhající hledat a připravovat nové dobrovolníky z řad občanů.

Jediné údaje o dobrovolnictví a jeho národně ekonomických přínosech shromažďuje ČSÚ. Jeví se jako žádoucí rozšířit sběr těchto informací, aby lépe ilustroval realitu přínosu dobrovolnictví do národního hospodářství.

VÝCHODISKO Č. 2:

Vláda si je vědoma důležitosti soukromého dárcovství a filantropie ve prospěch NNO jako významného faktoru v oblasti soudržnosti a solidarity ve společnosti a bude jej nadále podporovat rozumnými opatřeními. Pověří RVNNO jako svůj poradní orgán zpracováním návrhu opatření na tuto podporu.

OPATŘENÍ:

- *Podporovat rozvoj firemního dárcovství, finančního i nefinančního, přestože v tomto směru jsou možnosti státu do značné míry limitované, např. při změně společenského klimatu v tom směru, že dobročinnost a obecně podpora občanské společnosti je běžnou, společensky ceněnou a státem podporovanou občanskou aktivitou.*
- *Podporovat rozvoj dobrovolnictví a individuálního dárcovství prostřednictvím formálního i neformálního vzdělávání dětí a mládeže.*
- *Zpracovat analýzu možnosti odpočtu z daně z příjmů fyzických osob, které se smluvně zaváží podporovat konkrétní NNO opakovaně po dobu nejméně 5 let.*

Komentář:

Firemní a individuální dárcovství tvoří významnou součást vícezdrojového financování služeb a aktivit NNO (viz kapitola č. 2). Dárcovství tohoto druhu se realizuje v soukromém vztahu mezi dárce a obdarovaným. Jediná právní úprava v této oblasti reguluje veřejné sbírky, které jsou projevem obou druhů dárcovství ve zvláštním režimu. Dárcovství jako smluvní vztah mezi oběma stranami stát podporuje daňovými úlevami, konkrétně možností odpočtu od daňového základu ve výši 15 % u fyzických osob a 10 % u osob právnických. Ukazuje se, že tato podpora státu, která by měla sloužit jako motivace k rozvoji obou druhů dárcovství, není příliš využívána a nemá vliv na jejich rozvoj (viz kapitola č. 2).

Proto se navrhuje uvedená opatření. První z nich má vést k nefinančnímu ocenění dárců – taková ocenění organizuje např. Česká rada kvality (Ministerstvo průmyslu a obchodu), některé NNO (např. Byznys pro společnost – Fórum odpovědných firem), v obou případech se však jedná o oceňování právnických osob. Státní ocenění individuálního dárcovství a dobrovolnictví zatím nebylo zavedeno. Právě tak by bylo vhodné, aby se politická reprezentace země opakovaně a vhodně vyslovovala k užitečnosti občanské angažovanosti v této oblasti (např. občané ČR jsou jedním z nejcitlivějších společenství v Evropě, pokud jde o oběti povodní na našem území). RVNNO se pokusí připravit způsob takového ocenění.

Dárcovství a dobrovolnictví jako občanská ctnost by měly být různými formami představovány i dětem a mládeži v rámci školního vzdělávání. Na to pamatuje návrh druhého opatření.

Posledním opatřením, které bude vyžadovat přípravu a jednání RVNNO s Ministerstvem financí, je analýza možnosti odpočtu části daru od daně z příjmů fyzických osob, které vstoupí do smluvního vztahu s NNO, kterou si vybrali, a zaváží se opakovaně přispívat po dobu pěti let v určité výši. Toto opatření by znamenalo pro rozvoj individuálního dárcovství velice mnoho a bylo by rozhodně pro stát méně zatěžující a pro NNO více přínosné než plošné daňové asignace.

PRINCIP Č. 4: VLÁDA ČR BUDE PODPOROVAT ROZVOJ EFEKTIVNÍHO A SMYSLUPLNÉHO PARTNERSTVÍ A SPOLUPRÁCE S NNO

VÝCHODISKO Č. 1:

Vláda bude s NNO spolupracovat zejména prostřednictvím jejich oborových a všeoborových sítí a střech, a to jak na úrovni vlády, tak na úrovni jednotlivých orgánů státní správy, za předpokladu, že tyto sítě a střechy prokáží svoji reprezentativnost dostatečnou členskou základnou. Vláda pověří RVNNO jako svůj poradní orgán zpracováním pravidel a kritérií takové spolupráce.

OPATŘENÍ:

- *Podporovat sítě a střechy NNO vznikající na všeoborovém principu. Zajistit na úrovni předsedy RVNNO dotační titul pro podporu celostátních všeoborových sítí a střech NNO jako výraz podpory státu vzniku a aktivitám samosprávných subjektů NNO.*
- *Zavést možnost vzniku dotačních titulů pro vybrané oborové sítě a střechy NNO, které by zajistily jejich stabilní fungování jako partnera příslušného ministerstva.*
- *Zavést dotační tituly a vznik dlouhodobějších dohod mezi ministerstvy a vybranými oborovými sítěmi a střechami NNO, které by umožňovaly stabilitu partnerství a spolupráce v horizontu 3 – 5 let.*
- *Při výběru sítí a střech NNO jako partnerů prověřovat jejich reprezentativnost a expertní zkušenost.*

Komentář:

Již bylo konstatováno, že státní orgány v mnoha oblastech potřebují buď kontinuálně, nebo ad hoc partnery z řad NNO, a velmi obtížně se orientují, s kým takovou spoluprací zahájit a udržovat. Podle našich zjištění stoupá úroveň sítí a střech NNO, a to jak v oborovém, tak v nadoborovém sdružování NNO (viz kapitola č. 1).

Opatření jsou tedy koncipována tak, aby RVNNO nejprve připravila pravidla pro výběr sítí a střež NNO ke spolupráci (aby byla zaručena reprezentativnost). Dále se navrhuje, aby resorty se svými partnery uzavíraly smlouvy o dlouhodobé spolupráci (viz Zásady). Zároveň by měly být v rámci dotačních řízení vytvořeny malé a doplňkové dotační tituly, kterými by ministerstva podporovala zastřešující NNO, které si ke spolupráci vybrala, aby mohly svojí roli splnit. Tato dvě opatření mohou zajistit kvalitní spolupráci mezi státními orgány a NNO, založenou na vzájemné odpovědnosti a písemně zakotvených právech a povinnostech.

VÝCHODISKO Č. 2:

Vláda bude usilovat o to, aby prostřednictvím ústředních orgánů státní správy podávala včasné oznámení partnerským sítím a střežám NNO o možnosti zapojit se se svými připomínkami k legislativním návrhům a k návrhům svých politik. Bude dbát v mezích možností o vypořádání těchto připomínek.

OPATŘENÍ:

- *Zařadit smluvně zajištěné partnery z vybraných oborových a všeoborových sítí a střež NNO mezi připomínková místa partnerských ministerstev při přípravě legislativních návrhů a politik, které se jich týkají.*

Komentář:

Toto východisko i jeho opatření logicky navazují na předchozí text a rozvíjejí jej. Měla by být taková spolupráce užitečná, měla by být organizovaná partnersky a kontinuálně a připomínkování připravovaných zákonů a strategií by mělo být základním způsobem, jak tuto spolupráci využívat.

VÝCHODISKO Č. 3:

Vláda hodlá spolupracovat zvláště s NNO které reprezentují, podporují a poskytují služby méně zastoupeným či znevýhodněným osobám nebo které chrání, prosazují

a propagují jejich oprávněné zájmy a práva. Bude brát na zřetel jejich názory včetně zhodnocení dopadů při navrhování a implementaci státních politik, programů a služeb.

OPATŘENÍ:

- *Pracovní a poradní orgány vlády s ohledem na svojí participační roli budou systémově dbát o získávání a rozšiřování příkladů dobré praxe zaváděných servisními a advokačními NNO, které reprezentují, podporují a poskytují služby méně zastoupeným či znevýhodněným osobám nebo které chrání, prosazují a propagují jejich oprávněné zájmy a práva.*

Komentář:

Východisko i opatření zvláště zdůrazňují spolupráci státních orgánů s advokačními NNO, působícími v oblasti lidských práv. Tato spolupráce se nyní organizuje v rámci některých poradních orgánů vlády, kde jsou tyto organizace zastoupeny. Státní orgány ovšem nevypisují žádné dotační tituly pro tyto advokační organizace (až na výjimky v rámci Úřadu vlády ČR a ojedinělé dotace jiných resortů – např. NNO, bojující proti korupci). Jeví se jako vhodné formulovat státní politiku vůči tomuto segmentu NNO, včetně financování některých projektů, které advokační NNO realizují.

3.2. Závěr

Obsahem kapitoly č. 3 je vlastní návrh státní politiky vůči NNO na léta 2015 – 2020. Tento návrh je vyústěním přecházejících dvou částí textu, které zachycují vývoj a stav neziskového sektoru a státní politiky v této oblasti po roce 1990.

Návrh se logicky člení na principy státní politiky vůči NNO, které jsou rozpracovány v její východiska a na ně navazující konkrétní opatření, jimiž je možné dosáhnout naplnění zvolených principů. Každé z navrhovaných opatření je komentováno, aby byla zdůrazněna jeho logická vazba na zvolené principy. Opatření jsou plánována v časovém horizontu, který odpovídá jejich nároku na další přípravu a spolupráci s ostatními orgány státní správy.

POUŽITÁ LITERATURA:

- Bachmann, P.: *„Transparentnost a veřejná prospěšnost českých neziskových organizací“*
- Deverová, L.: *„Studie pro Koncepti politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020, týkající vývoje legislativy“*
- „Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2016“*
(Usnesení vlády ČR ze dne 15. června 2015 č. 470)
- Kalousová, P.: *„Dárcovství a filantropie firem a individuálních dárců“*
- Kamenický, J.: *„Vlastní zdroje NNO a jejich výdělečná a podnikatelská činnost, vývoj, stav a trendy“*
- Frič, P.: *„Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy“*
- IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s.: *„Srovnání uplatňování zásady partnerství veřejné správy a nestátních neziskových organizací při programování a implementaci strukturálních fondů v programovacím období 2007 – 2013 a evropských strukturálních a investičních fondů v programovacím období 2014 – 2020 s návrhy na opatření“*
- Pospíšilová, T.: *„Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření“*
- Prouzová, Z.: *„Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR“*
- „Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2013“*
(Unesení vlády ČR ze dne 14. ledna 2015 č. 28)
- „Satelitní účet neziskových institucí“* (Pracovní poklad pro skupinu MONEYVAL, ČSÚ, duben 2012.)
- „Statut Rady vlády pro nestátní neziskové organizace“* (Usnesení vlády ČR ze dne 29. srpna 2012 č. 630, ve znění usnesení vlády ČR ze dne 5. května 2014 č. 332.)
- Škarabelová, S.: *„Příspěvkové organizace jako konkurent nestátním neziskovým organizacím“*
- Tošner, J.: *„Studie o dobrovolnictví“*
- Vrzáček, P.: *„Profesionalizace NNO a lidské zdroje, návrhy opatření“*
- „Výroční zpráva o činnosti Rady vlády pro nestátní neziskové organizace v roce 2014“*
(Předloženo vládě ČR pro informaci dne 25. května 2015)
- Vyskočil, M.: *„Sociální podnikání“*
- „Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy“* (Usnesení vlády ČR ze dne 1. února 2010 č. 92, ve znění usnesení vlády ČR ze dne 19. června 2013 č. 479 a usnesení vlády ČR ze dne 6. srpna 2014 č. 657.)