

## ***Shrnutí příspěvku Petra Bergmanna ke stavu věcného záměru zákona o statutu veřejné prospěšnosti na konferenci ANNO v Brně, dne 12. 11. 2010***

*Věcný záměr zákona o statutu veřejné prospěšnosti je prezentován tvůrci věcného záměru a sekretariátem vládního zmocněnce pro lidská práva jako dokončené dílo, které prošlo připomínkovým řízením mezi strukturami nestátního neziskového sektoru. S tímto je ze strany neziskových organizací, včetně některých jejich zástupců v Radě vlády pro NNO, vyjadřován ostrý nesouhlas. Tento nesouhlas se netýká pouze jednotlivých ustanovení a předpokladů věcného záměru, ale zákonné úpravy jako takové, rozporována je již samotná idea, která zjevně neslouží prospěchu NNO a rozvoji občanské společnosti v ČR, naopak představuje významná rizika. Ačkoli byl věcný záměr zákona schválen Vládou ČR a směřuje se k vypracování paragrafového znění zákona a legislativní plán vlády dokonce již počítá s konkrétním termínem schvalování zákona, velké množství zástupců neziskového sektoru odmítá tento postup a žádá zastavení prací na paragrafovém znění a přehodnocení celého záměru. Aniž by bylo nutné řešit v současné době jednotlivé problematické body věcného záměru, proces je nutné vrátit na počátek vzniku a situaci dobře analyzovat ve spolupráci s NNO, teprve na základě analýzy stavu, potřeb neziskového sektoru a hierarchizaci priorit je možné zahájit práce na zákonné úpravě, která bude počítat konsenzuálního souhlasu zainteresovaných stran. K tomuto cíli je třeba zahájit okamžitě věcnou a detailní diskusi s garancí premiéra Vlády ČR, že věcný záměr zákona o statutu veřejné prospěšnosti nebude v současné podobě nadále zpracováván.*

### *Z koncepčního hlediska lze poukázat na tyto nedostatky věcného záměru:*

*Věcný záměr zákona o veřejné prospěšnosti nevznikl v důsledku koncepčního řešení problematiky neziskového sektoru, neboť žádná koncepce v tomto směru, která by byla veřejně známá, neexistuje.*

*Samotný věcný záměr žádnou koncepci ve vztahu k neziskovému sektoru jako takovému nenabízí a jeho tvůrci dokonce sami deklarují, že zamýšlený zákon nemá ambici problematiku neziskového sektoru jako celku řešit. Věcný záměr pouze zavádí nový, zcela účelový status veřejné prospěšnosti.*

*Deklarovaný záměr zprůhlednění ekonomických poměrů žadatelů o příspěvky z veřejných zdrojů je jediným vysledovaným cílem věcného záměru zákona, ale řeší jen velmi malou výšeč z celkového počtu existujících NNO, přibližně 2,5% a tím se jeví jako zcela neúčinný.*

*Věcný záměr předpokládá vpuštění komerčních subjektů do prostředí neziskového sektoru, což se děje bez hlubší analýzy dopadů takového aktu na stávající neziskové organizace a jejich ekonomiku.*

*Přijetí zákona by znamenalo vytváření nové administrativy a nutnosti akreditace pro organizace, které již zjevně procházejí obdobnými certifikačními procesy, podléhají přísné kontrole a ve vlastním zájmu praktikují transparentnost nad rámec zákonných povinností.*

*Věcný záměr se pokouší řešit problematiku ziskových činností statutárně neziskových organizací, čímž se tvůrci návrhu snaží velmi neefektivně a neobratně suplovat neexistující legislativní úpravu nového fenoménu sociálního podnikání.*

*Ideu zavedení statusu či kategorie veřejné prospěšnosti by bylo možné vnímat jako pozitivní záměr v případě, že by umožnila zpřehlednění nestátního neziskového sektoru a stanovení benefitů pro jednotlivé subjekty. Toto zpřehlednění je však možné pouze vymezením (například) veřejné, vzájemné a případně obecné prospěšnosti, nikoli ustanovením jednoho statusu, který nelze ukotvit, vymezit, definovat a ani jinak specifikovat vůči zbytku.*

*Zavedením jedné, těžko definovatelné kategorie vzniká oprávněný pocit pokusu o elitářství nebo*

segregaci v rámci neziskového sektoru, případně v rámci celé občanské společnosti, což je zcela nežádoucí. Tato nedůslednost má počátek v základním nepochopení nebo ignorování logiky procesu vytváření legislativních mantinelů a žádoucího zkvalitňování legislativy pro neziskový sektor, která musí vycházet z pro něj určující filosofie.

Věcný záměr se svým pojetím dostává do rozporu s principy rozvoje svobodné, otevřené občanské společnosti, která sama vytváří své hierarchie hodnot a neustálým životným přezkoumáváním jejich relevance v každodenním životě je přetváří, precizuje a očišťuje a tím vede společnost i jedince k samovolné transformaci.

Věcný záměr představuje nebezpečí byrokratizace, postupného zestátnování a komercializace či privatizace veřejného zájmu a jeho snadného zpolitizování a s tím související závislosti NNO na přerozdělování státních dotací.

Samotní tvůrci věcného záměru zákona připouštějí, že míra využitelnosti akreditace a z ní plynoucích benefitů je diskutabilní a že dopady zákona v případě jeho přijetí v intencích stávajícího věcného záměru se budou týkat pouze velmi malého procenta z celkového počtu registrovaných nestátních neziskových organizací, kterých se podle dostupných informací odhaduje mezi 40 – 80 tisíci. Z tohoto celkového počtu pouze přibližně 3 tisíce organizací ročně využijí nějakou formu státního příspěvku a tyto jsou především považovány za možné adresáty vznikající zákonné úpravy. Nelze předpokládat, že všechny tyto organizace o statut veřejné prospěšnosti požádají. Hypoteticky lze tedy uvažovat, že existenci nového zákona využije například jeden až dva tisíce organizací, ale může to být také pouze pár set za předpokladu, že benefity tím získané nebudou dostatečně zřejmé a motivační. Může se tedy jednat o **0,5% z celkového počtu, v lepším případě 2%** a nebo v případě zcela optimistickém 5% registrovaných organizací, které zákon využijí. Stejný poměr bude i z hlediska proklamované vyšší transparentnosti, která je s udělením statutu svázána, zprůhlednění ekonomiky neziskových organizací lze očekávat u maximálně 5% organizací z celkového počtu registrovaných a navíc je nutno vzít v úvahu, že většina těch, které na úzus transparentnosti přistoupí už stejně transparentní je a nebo chce být a statut veřejné prospěšnosti pouze využije k možnosti tento svůj postoj veřejně deklarovat.

Tvůrci věcného záměru zákona je deklarováno, že přístup k financování z veřejných rozpočtů nebude odepřen organizacím, které o statut nepožádají a nebo jej neobdrží. Účelnost zákona je v takovém případě velmi diskutabilní. V současném znění věcného záměru zákona se ale objevují minimálně dvě ustanovení, která na ryze exkluzivní bázi vylučují z možnosti ucházet se o dotace z veřejných zdrojů subjekty, které nebudou nositeli statutu veřejné prospěšnosti. V jednom ustanovení se dokonce předpokládá vznik nařízení poskytovatelům dotací, aby v tomto smyslu upravili své dotační podmínky a pravidla.

Případným přijetím zákona o veřejné prospěšnosti v předložené podobě vzniká velké riziko, které se podcenilo a následně velmi silně projevílo již při přijetí zákona o obecně prospěšných společnostech, a sice iluze toho, že zákon řeší neziskový sektor jako celek. Toto nepochopení může vést k následné neochotě politické reprezentace se problematikou neziskového sektoru po mnoho dalších let zabývat s poukazem na to, že byl právě zpracován a přijat nový „zákon o neziskových organizacích“. Nyní hrozí stejná situace i v tomto případě, znásobeno tím, že současná politická reprezentace je ve své většině velmi nezkušená, nemá hlubší legislativní znalosti, kontinuita tvorby legislativního rámce pro neziskový sektor je masivní výměnou politiků přerušena a tím se situace spíše komplikuje.

Usnesení vlády o přijetí věcného záměru zákona o veřejné prospěšnosti netřeba přeceňovat, podstatná je vůle občanů a tu je možno dát výrazně najevo. Ústy někdejšího ministra a posléze zmocněnce pro lidská práva Michaela Kocába bylo navíc slíbeno a na konferenci organizované v

*září 2010 Úřadem vlády ČR v Praze opakovaně potvrzeno, že zákon nebude prosazován v případě, že budou pochybnosti o jeho prospěšnosti pro neziskový sektor. V neziskovém sektoru je vůči předloženému návrhu silný odpor; způsob jeho přípravy a prosazování je vnímán velmi negativně a již nyní způsobuje mezi organizacemi podezření, zmatek a pocity rozhodování „o nás bez nás“.*

#### Konkrétní doporučení:

*Hledat řešení legislativních úprav pro neziskový sektor systémových, potentních, vedených jasnou vizí optimalizace fungování neziskového sektoru v návaznosti na další legislativu a se zohledněním všech požadavků na přehlednost a průhlednost jednotlivých typů neziskových organizací i jiných subjektů s neziskovým statutem, vytvoření jejich strukturované kategorizace a od ní odvislého systému úlev, benefitů, možností čerpání veřejných prostředků a tomu odpovídající odpovědnosti a administrativního a účetního zatížení. Nutno dodat, že takové bylo původní zadání Vlády ČR vedené premiérem Topolánkem a tlumočené ministryní Stehlíkovou později znovu potvrzené novým předsedou vlády Fischerem. Toto zadání bylo však úzkou skupinou osob svévolně změněno a protesty zúčastněných zástupců NNO byly opakovaně a vytrvale ignorovány. Výsledný věcný záměr zákona o veřejné prospěšnosti je tedy výsledkem usilovné manipulace, nikoli konsenzuální spolupráce a snahy po nalezení optimálních, obecně přijatelných řešení.*

#### Návrh postupu:

*Sestavení poslanecké skupiny poslanců, poslyňkyň, senátorů a senátorek s ambicí a vnitřním přesvědčením zpracovat záměr zákona, respektive kodexu zákonů, upravujících žádoucím způsobem legislativní rámec pro neziskový sektor ve spolupráci s expertní skupinou NNO a legislativními poradci. Je však nutno volit legislativce, kteří mají koncepční, systémové myšlení s přesahem přes limity rakousko-uherské konstrukce práva a přes doposud zřejmé limity legislativních expertů řešících problematiku NNO porozumět správně filozofii neziskové, tedy duchovně, altruisticky a dobročinně orientované občanské činnosti. Tato dvě úskalí provází proces tvorby zákonných norem pro neziskový sektor v České republice po více než dvacet let a je nezbytné se přes ně co nejdříve překlenout.*

*Vytvoření systémové kategorizace a od ní odvislých benefitů a úlev, včetně opětovného návratu k problematice daňových asignací, kterou je žádoucí s novou legislativní koncepcí propojit. Navrhují kategorizaci na vzájemně prospěšné, veřejně prospěšné a obecně prospěšné organizace podle charakteru jejich činnosti a stupně jejich prospěšnosti úzké skupině uživatelů, široké veřejnosti, případně neměřitelnému celku, jako je příroda, krajina, životní prostředí, společnost obecně a podobně.*

*Veškerá tato práce musí být uskutečňována na bázi široce diskutovaných a konsenzuálně schválených priorit.*

*Doporučuji načasování předložení věcného záměru vládě na další volební období, neboť tato vláda parlament ho s největší pravděpodobností z principu odmítne.*

*Naopak doporučuji rychlou a důraznou akci ve věci věcného záměru zákona o veřejné prospěšnosti, neboť puštěním tohoto věcného záměru do procesu přípravy paragrafového znění existuje vážné riziko samospádu dění, kdy vládě půjde jen o splnění termínu v legislativním plánu bez ohledu na dopady na neziskový sektor. Důrazně upozorňuji na zřejmý význam, který má záměr zákona pro soukromé nemocnice a podobná zařízení, disponující silnou lobby a velmi pravděpodobný tlak z jejich strany zákon přijmout a dostat se jeho prostřednictvím k možnosti čerpat dotace v režimu NNO.*

*Zároveň doporučuji rychlé spuštění nezávislého registru transparentnosti pro NNO!!!*