

**Otevřený dopis účastnicím a účastníkům Mezinárodní odborné konference o statutu veřejné prospěšnosti, konané ve dnech 9. a 10. září 2010 v Poslanecké sněmovně a v budově Úřadu vlády ve Strakově akademii.**

V Šestidomí, dne 11. 9. 2010

*Vážené dámy, vážení pánové,*

***předem mého dopisu mi dovoluji poděkovat za osobní přínos vás všem k rozvoji občanské společnosti a zkvalitňování legislativy v předemné oblasti a za atmosféru koležičtosti a společného zájmu, která celou konferenci provázela. Hluboce si vážím vašeho přístupu a pracovního nasazení.***

*Jsem dlouholetým zastáncem pevného ukotvení nestátního neziskového sektoru v legislativním rámci českého zákonodárství. Od roku 1991 se aktivně podílím na veřejné diskusi i na faktické práci na posilování role třetího sektoru ve svobodné společnosti. Zároveň jsem propagátorem transparentnosti, profesionalizace a důvěryhodnosti „neziskovek“ a jako manažer, poradce a pedagog v tomto směru působím svou každodenní prací. Můj zájem na vytvoření kvalitní legislativy určující podmínky existence a financování nestátních neziskových organizací je tedy zřejmý. A jsou to právě tyto důvody a tento zájem, které mne vedou k sepsání mých osobních kritických závěrů, které vyvozují z právě skončené Mezinárodní odborné konference o veřejné prospěšnosti.*

***1) stav rozpracovanosti věcného záměru zákona o veřejné prospěšnosti:***

*Nemohu se ubránit dojmu, že ze strany tvůrců a garantů věcného záměru zákona je tento prezentován jako ideově a obsahově dokončené dílo, které po drobných, dílčích úpravách a opravách může být podstoupeno dalšímu procesu, tedy vytvoření paragrafovaného znění zákona. S tímto postojem zásadně nesouhlasím, považuji věcný záměr za ideově zajímavý, nikoli však domyšlený v mnoha důsledcích a z hlediska obsahového za dílo nedostatečné, nefunkční, proklamované ideje nesloužící a dokonce v mnoha ohledech neziskovým organizacím neprospívající, či přímo potenciálně škodící. Jedná se o záměr nekoncepční, postrádající vizi, která by směřovala k ošetření neziskového sektoru jako celku. Z těchto hledisek považuji právě uskutečněnou konferenci nikoli za konec první fáze procesu práce na věcném záměru zákona, ale naopak za její počátek, věcný záměr je nutné se všemi kritickými připomínkami podrobit detailní analýze a teprve na jejím základě otevřít diskusi o dalším směřování celé problematiky a konečnou podobu věcného záměru výsledkům široké odborné diskuse přizpůsobit.*

***2) absence vize:***

*Paní Hana Frištenská, členka Rady vlády pro neziskové organizace uvedla v průběhu konference, že původním zadáním vlády, tlumočeným tehdejší ministryní Džamilou Stehlikovou, bylo zpracování zákona upravujícího neziskový sektor jako celek. Na můj přímý dotaz, kde se toto zadání vytratilo a proč se věcný záměr omezuje na veřejnou prospěšnost odpověděla paní Frištenská slovy, že považovali za zbytečné řešit již existující formy neziskových organizací, a nebo vytvářet zákon, který by je pouze vyjmenoval a popsal (omlouvám se, zda interpretuji nepřesně). V tomto konstatování, ilustrujícím postoj Rady (předpokládám, že toto rozhodnutí padlo tam) spatřuji původ celého problému absence vize. Zadání vlády směřovalo celkem správně k představě zákona, který by vymezil rámec působení neziskových organizací a způsoby jejich financování a ekonomického fungování, v návaznosti na další, ať už existující, nebo vznikající legislativu (občanský zákoník), daňovou soustavu a podobně. Tato diskuse je vedena v různé intenzitě již od roku 1991 a doposud*

nešla odpovídající vnitřní odhodlání a sílu uvnitř sektoru, aby byla uchopena k dalšímu rozpracování, ani vnější politickou podporu a vůli k následnému dopracování a prosazení. Zadání vlády tlumočené paní Stehlikovou však bylo možné chápat jako signál k takovému širokému pojetí, nebyl ovšem vyslyšen. Připisuji to jisté formě únavy z předcházejících let, kdy se tato témata nedařilo napříč různorodým spektrem neziskových organizací a jejich často egocentrických zájmů správně sladit a vést k jednotnému cíli. Zároveň jsem si vědom obrovského objemu práce a neodhadnutelné délky potřebného času pro dosažení takového úkolu, což chápu, že mohlo být impulsem k hledání schůdnějšího, méně pracného východiska. Jakkoli je to však pochopitelné, přesto to není přijatelné a nelze tím zastřít skutečné potřeby s vyšší prioritou, které český nestátní neziskový sektor má a jejichž řešení více napomůže jeho legitimitě, svébytnosti, důvěryhodnosti a důstojné existenci. Diskuse o těchto prioritách musí zpracování věcného záměru předcházet.

### **3) nekonceptnost:**

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, který má jediný vysledovatelný cíl, jímž je zprůhlednění ekonomických poměrů žadatelů o příspěvky z veřejných zdrojů. Jeví se tedy spíše jako potřeba vlády uzákonit jistou specifickou formu nakládání s veřejnými prostředky. Věcný záměr předpokládá budoucí zvýhodnění držitelů statusu veřejné prospěšnosti v daňových i jiných ohledech, ale tyto předpoklady jsou velmi sporné, efekt zvažovaných zvýhodnění je diskutabilní a ani zde se nevychází z předem vytvořené koncepce, benefity stanovuje návrh nahodile, nesystémově. Celkově se tedy jedná o vznik statusu, který nemá společenskou objednávku, nevychází z koncepčního návrhu řešení a jeho dopady se týkají velmi úzce specifického segmentu potenciálních příjemců, kteří se ani v plném smyslu nekryjí s neziskovými organizacemi tak, jak je zná současné zákonodárství. Návrh totiž podle jeho tvůrců počítá se vpuštěním komerčních subjektů do prostředí neziskového sektoru, což se děje bez hlubší analýzy dopadů takového aktu na stávající neziskové organizace a jejich ekonomiku, což je rovněž možno považovat za velmi nekonceptní přístup a přímé ohrožení živostnosti jednotlivých organizací a sektoru jako celku.

Za nekonceptní nebo nesystémové lze rovněž označit 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. Toto se týká zejména organizací poskytujících sociální a asistenční služby, organizací působících ve vzdělání a nebo výchově dětí, organizací se zdravotním zaměřením a podobně. Průkaznost obecné prospěšnosti musí splňovat již při registraci i obecně prospěšné společnosti a nadace a nadační fondy, takže další certifikaci nebo akreditaci je v jejich případě možno rovněž považovat za duplicitní a zbytnou.

Věcný záměr zákona se zjevně snaží řešit i problematiku ziskových činností statutárně neziskových organizací, čímž se tvůrci návrhu pokoušejí suplovat neexistující legislativní úpravu nového fenoménu sociálního podnikání. Jelikož ale není sociální podnikání v českém zákonodárství nijak definováno a pro občanská sdružení a spolky je vlastně nelegální činností, či přesněji řečeno činností v rozporu se záměrem zákonodárce a nadace a nadační fondy ze zákona podnikat nesmějí, je možné vztáhnout navrhovanou úpravu výhradně na obecně prospěšné společnosti a na subjekty s neziskovým statutem, jako jsou s.r.o., družstva a podobně. Jelikož je ale absurdní představa, že obecně prospěšná organizace při veškeré své administrativě a zákonem stanovené transparentnosti žádá ještě o statut veřejné prospěšnosti, pozbývá tato snaha zcela jakéhokoli smyslu a tím se jedná o další nekonceptní a nesystémové opatření. (pozn.: veřejně prospěšná obecně prospěšná org.!!!)

#### 4) nedůslednost:

*Ideu zavedení statusu či kategorie veřejné prospěšnosti by bylo možné vnímat jako pozitivní záměr v případě, že by umožnila přehlednější nestátního neziskového sektoru a stanovení benefitů pro jednotlivé subjekty. Toto přehlednější 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. Tím 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. Na počátku celého procesu a prvotní iniciací záměru musí být filosofie dobročinnosti, altruismu a filantropie, vyrůstající z potřeby a ochoty nezištně sdílet a stojící na primární a nepodmíněné důvěře a vzájemnosti. Oproti státnímu sektoru, jehož funkce je správní a soukromému sektoru, jehož funkce a motivace je ekonomická a existenční, je nestátní neziskový sektor duchovního charakteru. Zachází v drtivé většině případů s nemateriálními, neměřitelnými a nespočítatelnými hodnotami a veličinami, které nejsou snadno uchopitelné a definovatelné. V tradičních demokratických společnostech je toto samozřejmostí a legislativa určující fungování neziskových organizací vznikala v důsledku celospolečenského porozumění této základní filosofii a obecného konsensu o její potřebnosti a prospěšnosti. Na tomto základě byla prováděna činnost a ta byla následně ze společenské potřeby s respektem k původní filosofii zákonně ošetřena. V České republice, která teprve hledá své pochopení pro základní filosofické principy koexistence ve svobodné společnosti je prosazován postup opačný, který se projevuje i v předloženém návrhu věcného záměru zákona o veřejné prospěšnosti. Postup vedený touhou definovat a legislativně uchopovat děje a činnosti a vytvářet jim kategorie a jejich filosofický obsah vměstnat do technokraticky nebo byrokraticky stanovených mantinelů. Je to postup, který by bylo možné v nadsázce popsat slovy: „zde je uměle vytvořená normativní kategorie, je na nositeli filosofie, zda se do ní vejde či nikoli“. To je však zcela v rozporu s principy rozvoje svobodné, otevřené občanské společnosti, která sama vytváří své hierarchie hodnot a neustálým životním přezkoumáváním jejich relevance v každodenním životě je přetváří, precizuje a očisťuje a tím vede společnost i jedince k samovolné transformaci. Toto je proces, který nutně nemůže vyhovovat legislativcům a normativcům, ale neziskový sektor zde není proto, aby uspokojoval jejich potřeby po definovatelnosti jevů, ale naopak oni mají sloužit společnosti tím, že nacházejí flexibilní řešení pro rozmanitost lidského konání, které občanská společnost a jí utvářený nestátní neziskový sektor reprezentuje ve své ryzí podobě.*

*Rezignací na tyto principy se občanská společnost vystavuje nebezpečí byrokratizace, postupného zestátnění veřejného zájmu a jeho snadnému zpolitizování a s tím související závislosti na přerozdělování státních dotací. Zdravý a sebevědomý nestátní neziskový sektor není závislý na státní vůli poskytovat granty a dotace, ale má díky fungující občanské společnosti a vstřícné legislativě dostupnou širokou škálu diverzifikovaných finančních, lidských a materiálních zdrojů pro uskutečňování svých cílů, které nemusí být nutně ve shodě s cíli momentální politické reprezentace a nebo státní správy. Stát i politici mají soustavnou tendenci kontrolovat a řídit na mocenském principu a tyto tendence vedou ke snaze vrátit nestátní neziskové, tedy občanské organizace do pozice rozpočtových nebo příspěvkových, státem a politiky snadno ovladatelných, regulovatelných a vydíratelných organizací. Vytváření právního prostředí, ve kterém je výhodnější si zajistit formou akreditace snadný přístup ke státním zdrojům a tyto si odstraněním přebytečné konkurence na trhu s veřejnými prostředky pojmout je důsledkem těchto trendů a ochota mnohých organizací přistupovat na tyto metody je zejména v posledních dvou letech alarmující. Nutno dodat, že odmítnutí systému daňových asignací bylo důsledkem téže tendence a že odpovědnost za současný stav leží především na neziskových organizacích samých.*

## 5) neúčelnost:

*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. Tuto ochotu nebo potřebu příkladných organizací je však možné uspokojit i jiným, podstatně jednodušším způsobem, například dobrovolným veřejným registrem, který nevyžaduje vznik nového zákona.*

*Jelikož je souběžně tvůrci věcného záměru zákona potvrzeno, že přístup k financování z veřejných rozpočtů nebude odepřen organizacím, které o statut nepožádají a nebo jej neobdrží, což by ani nebylo právně a systémově správné, účelnost zákona je absolutně minimální. Transparentnost neziskového sektoru jako celku neřeší, benefity jsou sporné a zasáhnou jen velmi malé procento z celkového počtu registrovaných organizací a nepožádání nebo neobdržení statutu nemá vliv na přístup ke stávajícím veřejným zdrojům. Jediným dohlédnutelným významem existence akreditace je tedy jakési dobrovolné přihlášení se ke statutu, který má symbolizovat vyšší důvěryhodnost, ovšem na velmi těžko prokazatelných základech a za cenu disproporcí a pocitů nespravedlnosti v neziskovém sektoru a mnohých zřejmých i skrytých rizik, která předkládaná úprava nutně představuje. I tak ale může mít zákonná úprava svou legitimitu, nechť se však jmenuje „zákon o akreditaci pro čerpání veřejných prostředků“ nebo podobně a stanoví výhradně kritéria a pravidla.*

## 6) závěr:

*Nebudu se dále zabývat mnohými jednotlivostmi, které lze na věcném záměru zákona kritizovat a poukazovat na jejich dílčí disfunkčnost, nevýhodnost a podobně (desetiletá lhůta, komplikovanost až nemožnost vymezení veřejné prospěšnosti pro účel zákona, problematika podnikání a nakládání se ziskem atd). Chtěl jsem poukázat především na nejzásadnější, v podstatě obecné problémy, které by podle mého názoru zákon generoval a na celou řadu nedostatků, o kterých je dlouhodobě známo, že existují, život neziskovým organizacím komplikují a nejsou řešeny a zákon se jimi vůbec nezabývá a ani tuto ambici nemá. Tím zde vzniká velké riziko, které se podcenilo a následně velmi silně projevilo již při přijetí zákona o obecně prospěšných společnostech, a sice iluze toho, že zákon řeší neziskový sektor jako celek a následnou neochotu 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“. Nepochopení a neznalost na straně většiny politiků, kteří vnímají neziskový sektor jen velmi povrchně a okrajově vede k odsouvání skutečných řešení a nedůslednost neziskových organizací v prosazování svých požadavků a usilování o zásadní zákonné úpravy se opakovaně vymstila. 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.*

*Ze všech shora uvedených důvodů si dovoluji vyslovit důrazné doporučení vrátit věcný záměr zákona o veřejné prospěšnosti na úplný počátek diskuse s tím, aby byl přehodnocen a bylo hledáno řešení pro neziskový sektor jako celek podle konsenzem stanovených priorit. Řešení systémové, potentní, vedené 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. Na kvalitní právní prostředí pro svou existenci, činnost a financování čeká třetí sektor již dvacet let a v současné době není žádný významný důvod, pro který by bylo nutné uspěchat přijetí nevyhovující a nebo polovičaté úpravy, která nepřinese efektivní řešení a přitom může způsobit neodhadnutelné škody. 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 opakovaně potvrzeno, že zákon nebude prosazován v případě, že budou pochybnosti o jeho prospěšnosti pro neziskový sektor. Upozorňuji důrazně, že 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 pocitu rozhodování „o nás bez nás“.*

*Vnímejte prosím, vážení kolegové a kolegyně tento dopis jako výzvu k hledání odpovídajících řešení a k započítí možná náročná a dlouhodobá, ale cílevědomá a efektivní práce, na jejímž konci bude obecný souhlas a podpora celkového legislativního rámce pro neziskový sektor napříč občanskou společností. Chápejme prosím rozpoutanou diskusi jako výhodu a povzbuzení k hlubšímu a širšímu zamyšlení nad legislativními potřebami a prioritami neziskového sektoru jako celku.*

*Děkuji všem, kdo se aktivně podílejí svou prací na rozvíjení svobodné občanské společnosti a nezdráhají se věnovat svůj čas, odbornost a prostředky k podpoře procesů, které jí dávají zřetelnější a spravedlivější podobu. Mezi tyto osoby počítám samozřejmě i tvůrce věcného záměru a tímto jim vyslovuji své uznání za vykonanou práci a zároveň poděkování za shovívavost k mé osobě, o kterou je prosím, neboť jsem si vědom ostře kritického tónu svých slov a věřím, že jej přijmou s pochopením. Jsem veden upřímností a starostí o základní principy občanské společnosti a vím, že v tomto jsme zajedno a doufám, že moje názory nebudou na překážku další spolupráci, ke které se v případě zájmu a potřeby hlásím.*

*Děkuji za pozornost a těším se na pokračující plodnou diskusi,*

*Petr Bergmann*

tel: 777 159 352

[petr.bergmann@volny.cz](mailto:petr.bergmann@volny.cz)

Na vědomí:

Zmocněnec pro lidská práva pan Michael Kocáb

účastníci a účastnice Mezinárodní odborné konference o veřejné prospěšnosti

Rada vlády pro neziskové organizace

Legislativní rada vlády

další nejmenované zainteresované osoby v řídicích pozicích nestátních neziskových organizací