

Stát a nestátní neziskové organizace

JUDr. Hana Frištenská

Leden 2013

Obsah

- **Role a nástroje státu vůči NNO**
- **Kdo jsou z hlediska státu a samospráv NNO (statistika)**
- **Vývoj vztahu státu k NNO po roce 1990 a Rada vlády pro NNO a NIF**
- **Aktuální etapa ve vztahu státu a NNO - občanský zákoník**

Tři definice NNO, relevantní pro účely státní politiky

- Mezinárodní definice
- Definice RVNNO podle právních typů
- Definice ČSÚ

Mezinárodní definice – L. Salamon, H. Anheier

- Soukromý charakter a nezávislost na státu
- Organizovanost
- Nerozdělování zisku
- Samosprávnost
- Dobrovolnost

Kdo jsou z hlediska politiky státu, krajů a obcí NNO – o kom mluvíme

Definice podle organizačních typů
(politická definice RVNNO kolem roku 1998):

- Občanská sdružení
- Obecně prospěšné společnosti
- Nadace a nadační fondy
- Církevní právnické osoby, resp. účelová zařízení církví

Neziskové organizace v systému národních účtů - jak to vidí ČSÚ

- Definice: Nezisková instituce je právní nebo společenská jednotka vytvořená za účelem výroby výrobku a služeb a jejíž status nedovoluje, aby tato produkce zdrojem příjmu, zisku nebo finančních výnosů. V praxi je s její činností spojena tvorba přebytku nebo ztráty, ale žádné přebytky si nemohou přivlastnit jiné institucionální jednotky.
- Patří sem tržní a netržní výrobci (neziskové instituce sloužící domácnostem)
- NNO (NISD)– vlastní satelitní účet (2005 -2009)

Vztah státu a NNO - vývoj

- Tento vztah se stále vyvíjí - nově od roku 1990
- Je oboustranný a obě strany jej ovlivňují

Vývoj vztahu lze dokumentovat na úrovni rozhodnutí státní moci a výkonu státní správy - zdroj Programová prohlášení vlád a jejich naplňování v oblasti:

- legislativy
- procesů v oblasti financování a objemů finančních prostředků, určených na aktivity NNO
- rozhodnutí a opatření na úrovni vlády a ministerstev

Rok 1990 – nový začátek neziskového sektoru

Působí nově vznikající legislativa:

- vznikají nové NNO, jejichž existence v komunistickém režimu nebyla možná
- rozpadají se velké organizační celky z období Národní fronty a povinně se registrují jejich nástupnické organizace
- přicházejí pobočky zahraničních NNO

Nadační investiční fond

- Usnesení 510/1992 vlády ČR - ojedinělé opatření vlády ČR k „restituci“ nadací
- Uložila FNM vyčlenit 1% akcií z privatizací majetkových účastí státu do NIF.
- Podle zákona č. 171/1991 Sb., FNM vytvořil NIF, akciovou společnost, na kterou akcie 485 společností v hodnotě 2, 823 ml. Kč nikdy nepřevedl
- V roce 1995 ministr pro privatizaci rozhodl o prodeji akcií a uložení takto získaných peněz na zvláštní účet
- 1992 vláda ČR zřídila Radu pro nadace, aby rozdělila nejprve akcie, později peníze.

I. etapa rozdělování NIF

- Prvních 500 milionů bylo připraveno k rozdělení v roce 1998
- 1998 vstoupil v účinnost zákon č. 227/1997 Sb., podle něj se dokázalo transformovat pouhých cca 270 nadací z více než 5 000.
- 1998 již byla transformována Rada pro NNO
- 1998 Rada vlády pro NNO vyhlásila na základě usnesení vlády první výběrové řízení.
- Na návrh Rady vláda doporučila Poslanecké sněmovně rozdělení oněch 500 mil. Kč – mělo jít o 24 nadací. Poslanecká sněmovna potvrdila celkem 39 nadací

II. etapa rozdělování NIF a poté....

- 2001 Rada vyhlásila výběrové řízení na druhou etapu NIF, vláda PS potvrdily výběr Rady, bylo rozděleno dalších 849,3 milionu Kč 64 nadacím.
- V roce 2005 vláda na návrh Rady rozhodla: pokud dosáhne výtěžek z prodeje zbylých akcií NIF více než 300 mil Kč (později 100 mil.Kč), bude se znovu dělit a to podle výsledků druhého kola dělení. Podle tohoto usnesení došlo ještě k dalšímu dělení prostředků NIF – naposledy v roce 2006.

Výsledky rozdělení NIF

- I.etapa 38 nadací – rozděleno cca 483,8 mil.Kč
- II.etapa 64 nadací (29 z I.etapy) – rozděleno cca 849,3 mil.Kč
- V dalších dodatečných kolech rozdělovány další prostředky nadacím, vybraných ve druhém kole (usnesení vlády z 8.1.2003)
 - počátkem r. 2003 – 285 mil. Kč
 - přelom 2003/2004 – 215 mil. Kč
 - konec r. 2004 – 500 mil. Kč
 - v druhé polovině 2006 – 109 mil. Kč (usnesení vlády z 19.7.06)

*samostatným usnesením PS byla Nadačnímu fondu obětem holocaustu poskytnuta částka 300 mil. Kč
- **Celkem bylo rozděleno 2.420 miliardy Kč, s nimiž nyní hospodaří 69 nadací.**

Zákon o spolcích – zmařená šance vyřešit obtížné postavení občanských sdružení – rok 2001

- Usnesením č. 71/2000 vláda schválila nový zákon o spolcích
- Téhož roku jej zamítla Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (role odborů)
- Nová šance pro občanská sdružení bude poskytnuta až novým Občanským zákoníkem

Zákon o daňových asignacích – zmařená šance

Daňová asignace je podpora, kterou daňový poplatník (fyzická osoba) poskytuje na základě svého rozhodnutí jako část své daňové povinnosti.

- Koaliční smlouva ČSSD, KDU ČSL a US-DEU: “vytvořit podmínky pro rozvoj plurality finančních zdrojů pro NNO“.
- 2004 návrh věcného záměru zákona o daňových asignacích připraven Radou vlády pro NNO (1% z daně z příjmu).
- Návrh rozeslán do vnějšího připomínkového řízení – zásadní připomínky MF
- Protesty NNO proti přijetí zákona
- Návrh by stažen z legislativní přípravy

Resumé

- V období 1989 až 2011 bylo českých vlád (podle předsedů vlád) dvanáct.
- Přátelštější vlády: vláda Petra Pitharta
vláda premiéra Vladimíra Špidly
obě úřednické vlády

Resumé programových prohlášení:

- neziskové organizace nejsou považovány za partnera na úrovni politického rozhodování,
- pokud jsou zmíněny, pak „jen“ jako poskytovatelé služeb (sport, sociální služby, práce s mládeží, zdravotně postižení, občas ochrana životního prostředí a kultura).
- pokud se něco o NNO ocitlo v programovém prohlášení, většinou je to péčí nejslabších partnerů ve vládní koalici.
- **V čele Rady pro NNO stálo od roku 1992 11 předsedů – žádný z nich nebyl ve funkci déle než dva roky.**

2010 - ? vláda premiéra Petra Nečase (ODS, TOP 09 a VV) – vláda rozpočtové odpovědnosti

- **Programové prohlášení**

opatření ke stabilizaci státního rozpočtu, opatření k transparentnosti státních dotací jako součást stabilizace státního rozpočtu, vláda bez dalšího deklaruje, že „uznává důležitost neziskového sektoru pro fungování zdravé společnosti“

- **Legislativa**

Novela zákona o veřejných sbírkách

Příprava nového zákona o dani z příjmu

Nový občanský zákoník a související zákony

Nový herní zákon

- **Financování**

postupný pokles (od roku 2009) národních dotací na cca 2/3 stavu z roku 2008 v roce 2011

- **Politická opatření**

neobnovení postu ministra pro lidská práva a neobsazení funkce předsedy RVNNO, březen 2011 jmenována zmocněnkyně vlády pro lidská práva M. Šimůnková, střídání předsedů RVNNO

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace - aktuálně

- Poradní orgán vlády pro otázky NNO
- 32 členů z tří zájmových skupin (NNO, ústřední orgány, z titulu funkce)
- Předseda – nyní není vládou jmenován
- Předsednictvo
- Dva výbory: pro legislativu a financování pro EU

Bariery současného vymezení NNO

- Vymezení neziskového sektoru podle právních typů je schematické, realita jej překonala, omezuje rozvoj neziskového sektoru.
- Veřejná prospěšnost je nyní „zvykově“ spojována pouze s uvedenými právními typy společností a není tedy nijak vymezena, (resp. roztržštěně).
- Zastaralý statusové jednotlivých typů NNO i další zákony, které NNO potřebují.
- **NNO jsou vnímány jako netransparentní, nestabilní subjekty.**

Již uskutečněné legislativní změny v letech 2010/2012

- Novela zákona č.227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech
- Novela zákona č. 248/1995 Sb.,o obecně prospěšných společnostech
- Novela zákona č. 117/2001 o veřejných sbírkách (1.7.2012)

NNO před novým OZ

Silné stránky

- Nezávislost
- Velká početnost NNO
- Snaha o vícezdrojové financování
- Proces profesionalizace u cca 8-10% NNO
- Prosazení se v některých oborech služeb
- Zapojení dobrovolníků

NNO před novým OZ

Slabé stránky:

- Nízká transparentnost a nestabilitnost NNO (hlavně OS)
- Nízký počet zaměstnanců neschopnost je stabilizovat (kolem 50 000 zaměstnanců)
- Nízká vnitřní integrita NNO, daná špatným vnitřním uspořádáním, a nízké manažerské kompetence
- Závislost na veřejných rozpočtech u cca 8%-9% z nich

Občanský zákoník a zákony ve vzájemných vazbách

Občanský zákoník č.89/2012 Sb.

Zákon č. 90/2012 Sb.,o obchodních korporacích

Zákon o rejstřících

Zákon o veřejná prospěšnosti

Zákon o dani z příjmu

Zrušený zákon o ops

Zákon o registraci spolků podle MV ???

Možná další daňové zákony

Co zásadního OZ přinese

OZ – v Dílu 3 v §§ 118 až 418 nově zpracovává právnické osoby soukromého práva včetně spolků, nadací, nadačních fondů a ústavů

- Všechny právnické osoby musí být zapsány ve veřejných rejstřících
- §§ 146 až 150 právnické osoby mohou být veřejně prospěšnými a mohou získat status veřejné prospěšnosti – **d v ě nové kategorie**
- Vznikají nové typy „neziskových organizací“ – spolek a ústav
- Zanikají občanská sdružení
- OPS mohou zůstat, ale jejich zákon je zrušen
- Církevní právnické osoby budou dále pracovat podle svého zákona č. 3/2002 Sb.

OZ a NNO, tedy veřejně prospěšné právnické osoby soukromého práva

- Členské korporace – spolky, pobočné spolky
- Fundace – nadace, nadační fondy a přidružené fondy
- Ústavy

- Občanský zákoník – bude možná přímá transformace občanských sdružení nejen do spolků, ale i do ústavů a sociálních družstev

Spolky

- Důraz na to, že jde o členské korporace, prosazující zájmy a úkoly, stanovené členy
- Povinnost významně ošetřit práva a povinnosti členů (to nyní nebylo)
- Informační povinnosti, dané veřejným rejstříkem (to dosud nebylo)

Pobočný spolek

- Právní osobnost se odvozuje do hlavního spolku, který jej zřídil
- Ve stanovách hlavního spolku je míra práv a povinností pobočného spolku
- Zapisuje se do veřejného rejstříku
- „Matka“ odpovídá za závazky pobočného spolku
- Zrušení hlavního spolku jsou rušeny i pobočné spolky, hlavní spolek ovšem nezaniká dřív, než jeho pobočné spolky

Nadace a nadační fondy a ústavy – definice

- **Nadace** se zakládá „k trvalé službě společensky nebo hospodářsky užitečnému účelu. Může být i veřejně prospěšný i dobročinný. „
- **Nadační fondy** se zakládají „ k účelu užitečnému společensky nebo hospodářsky“
- **Ústavy** se zakládají „za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím osobní a majetkové složky“

Jaká budou nadace a ND zítra

- Mohou být veřejně prospěšné i dobročinné i smíšené i se statusem veřejné prospěšnosti
- Může být měněna nadační listina, včetně účelu, pokud "to umožnil zřizovatel
- Nemusí poskytovat nadační příspěvky
- Mohou zřídit přidružené fondy
- Možná budou některé z nich moci obhospodařovat i svěřenecké fondy
- Mohou podnikat ve vedlejší činnosti
- Nemusí stanovit pravidlo hospodárnosti
- Nemusí mít ve svých orgánech úplně bezúhonné osoby

Ústavy – nová právní forma

- Nejsou korporací (jsou spíše fundací???)
- Definice: „**za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím osobní a majetkové složky**“
- OZ je skoupý, vše kromě §§ 407- 418 se řídí ustanovením o nadacích a NF
- Orgány – správní rada
 - ředitel – statutární orgán
 - dozorčí rada nebo revizor
- Založení zakládací listinou (stejně jako nadace)

O statusu veřejné prospěšnosti

Cíl:

- Vytvořit novou kvalitu neziskových organizací (se statusem veřejné prospěšnosti), plně transparentních.
- Umožnit i dalším právním typům organizací status získat.
- Vytvořit veřejný rejstřík těchto organizací a podrobit je kontrole veřejnosti
- Takto zajistit rozvoj veřejně prospěšných služeb a jejich transparentní financování

Zákon o veřejné prospěšnosti a o statusu veřejné prospěšnosti

- Ustanovení v OZ by nemohla fungovat sama
- Definice veřejně prospěšné činnosti, doplněná demonstrativním výčtem
- Definice znevýhodněné osoby
- Musí splnit podmínky:

Předmětem hlavní činnosti je výlučně veřejně prospěšná činnost

Zisk se vrací do hlavní činnosti

Likvidační zůstatek se vrací do veřejně prospěšné činnosti

Výše vypořádacího podílu se rovná nejvýše nominálnímu vkladu

Má kontrolní orgán

Podnikání jen jako vedlejší činnost

Zveřejňování výroční zprávy

Přehled o všech zdrojích příjmu a jejich využití v hlavní činnosti

Přehled nákladů na vlastní správu a mzdy včetně počtu zaměstnanců a dobrovolníků

Přehled o propojených právnických osobách

Tři nejvyšší roční příjmy v organizaci

- **Status přiděluje a odebírá soud.**

Připravované zákony o rejstřících

- Veřejné rejstříky pro všechny typy právnických osob soukromého práva
- Vedou soudy
- Příznak statusu veřejné prospěšnosti
- Anomálie u spolků – zapisuje MV do soudního rejstříku

Závěrem

- Na západ lze vztah mezi státem a NNO definovat jako trojstranný: „ stát je pouze prostředníkem v přímém vztahu neziskového sektoru a veřejností“.
- U nás není vztah mezi neziskovým sektorem a veřejností vytvořen, dominantní je dvoustranný vztah NNO a stát, resp. NNO a veřejná moc