

**Univerzita Karlova
Fakulta humanitních studií**

Adéla Lančová

Bakalářská práce

**Koncepty obecného blaha jako teoretické zázemí právního ukotvení
veřejného prospěchu**

Vedoucí práce: Mgr. Marek Skovajsa, Ph.D.

Praha, 2006

Obsah

Úvod.....	2
I. Teoretické zázemí pojmu obecného blaha a jeho uchopení.....	4
1. <i>Obecné blaho jako politická idea vymezované vztahem k obecnému resp. osobnímu zájmu</i>	4
2. <i>Obecné blaho jako idea bytostně spjatá s občanským duchem</i>	12
3. <i>Obecné blaho jako idea zakládající prostor reálné politické činnosti a tuto činnost legitimizující</i>	16
II. Obecná prospěšnost v českém neziskovém sektoru	21
1. <i>Evropské inspirace pro vytvoření a podobu návrhu zákona o veřejně prospěšných organizacích</i>	21
2. <i>Vymezení českého prostředí</i>	27
3. <i>Navrhované změny</i>	32
III. Návaznost navrhovaného zákona na teoretická východiska obecného blaha a veřejného prospěchu.....	44
IV. Závěr.....	47
V. Příloha (Modelové ustanovení zákona o veřejně prspěšných organizacích).....	49
Použitá literatura.....	64

Úvod

Ve své bakalářské práci se budu věnovat tématu obecného blaha respektive veřejného prospěchu. Cílem mé práce je nalézt v teoretických konceptech obecného blaha respektive veřejného zájmu zázemí a odůvodnění reálného konceptu veřejně prospěšných organizací, připravovaného v České republice.

Práce je rozdělena do tří hlavních částí.

První část obsahuje stručný teoretický základ problému. V této části se pokouším pojmově uchopit obecné blaho, veřejný zájem a podobně. Zcela záměrně se věnuji obecnému blahu víceméně pouze z politického hlediska a vynechávám ostatní aspekty tohoto pojmu. Díky rozsahu této práce nemůže být toto téma plně vyčerpáno, a proto se zmiňuji pouze o několika významných autorech.

Jde mi zde hlavně o pojmové zafixování daného problému a nastínění vztahu právního systému státu a ideálů, jakými jsou obecné blaho a veřejný prospěch. V závěru této části chci nalézt jakou úlohu hraje ve formulaci obecného blaha stát a jakou jedinec a kdo je kompetentní o obecném blahu či veřejném prospěchu rozhodovat. Pracovat budu hlavně s filosofickými prameny, encyklopedickými výklady jednotlivých hesel a odbornými články.

Druhá část je tvořena reálnými právními ukotveními obecného prospěchu. Jednu část tvoří právě schvalovaný a přijímaný návrh zákona o prospěšných organizacích ve Velké Británii a stručný popis situace ve Francii jako možných zdrojích inspirace pro zakotvení tohoto problému v českém prostředí. V případě Velké Británie vycházím ze zdrojů zveřejněných na webových stránkách Komise charitativních organizací, www.charity-commission.gov.uk, kde jsou publikované obecné texty k činnosti Komise charitativních organizací a zároveň je tam zveřejněný i projednávaný návrh zákona charitativních organizací. V případě Francie vycházím z literatury sekundární. V České republice je v současné době připravován nový občanský zákoník, který je dalším z mých základních zdrojů. Ten předpokládá formulaci statutu veřejné prospěšnosti, který by mohl být přidělován právníkům osobám, které o něj požádají a splní určité podmínky. Jelikož jednou z podmínek je i neziskovost, bude se tato část práce věnovat výhradně neziskovému sektoru. Tyto podmínky a proces přidělování statutu by měl být upraven zvláštním zákonem o veřejně prospěšných organizacích. Takovýto zákon se pokusili vytvořit autoři Modelového ustanovení zákona o veřejně prospěšných organizacích, které je dalším z hlavních dokumentů použitých

v této části. Takovýchto modelů navrhovaného zákona je více. Vycházím záměrně pouze z návrhu Petra Pajase, protože je mezi ostatními nejvýznamnější ve smyslu nejznámější, nejkomentovanější, nejcitovanější. Pokouším se nalézt určité podobnosti tohoto návrhu právě s načrtnutými zahraničními modely jako zdroji inspirace pro české prostředí.

Tento navrhovaný zákon má kromě zastánců i své odpůrce a proto se pokusím v textu poukazovat i na případné nedostatky takového zákona a načrtnout možné reálné důsledky pro jednotlivé organizace, případně pro celou společnost.

Ve třetí a závěrečné části se pokusím na základě teoretických východisek z první části posoudit a zhodnotit oprávněnost předkládaného návrhu, nalézt z jakého uchopení problému vychází. Pokusím se ukázat zda je návrh podle jednotlivých teoretických konceptů legitimní a kde by bylo popřípadě možné hledat takovouto legitimitu.

V závěru se pokusím stručně shrnout vlastní náhled na připravovaný zákon.

Základními pojmy v předkládané práci jsou obecné blaho, které používám z důvodu častého opakování synonymně s pojmy obecné dobro, veřejné dobro a veřejné blaho. Tento pojem vychází z filosofické tradice, a udržuje se v ní dodnes. Jedná se o ideál (podle různých autorů reálně dosažitelný nebo nedosažitelný, legitimní či nelegitimní), určující politické či jiné uspořádání společnosti. Veřejný zájem používaný synonymně s pojmem obecný zájem, vyjadřuje zájem, který se snaží záměrně směřovat k naplňování ideálu obecného blaha. Jako opozitum k obecnému zájmu pracuji s pojmem osobní nebo soukromý zájem, který vyjadřuje zájem, směřující pouze k prospěchu jednotlivých aktérů a nikoliv celé společnosti, jak se snaží zájem obecný. Dalšími používanými pojmy jsou opět synonyma veřejný a obecný prospěch. Takový prospěch je výsledkem určité ať již politické tedy kolektivní či soukromé činnosti, která ovšem vede k posilování soudržnosti společnosti jako celku, a tím snad přispívá k ideálu obecného blaha.

I. Teoretické zázemí pojmu obecného blaha a jeho uchopení

Idea obecného blaha je dodnes často diskutovaným tématem. Toto téma není pouze politické, pojem obecné blaho se vyskytuje v mnoha církevních pramenech a společenských manifestech. Prostupuje všemi součástmi společnosti i všemi společenskými třídami, i když se pravděpodobně v každém prostředí trochu liší. Nalézt přesný a jediný správný koncept obecného blaha jistě není reálné (z demokratického pohledu to není ani žádoucí a legitimní), nicméně bych se chtěla pokusit načrtnout určité směry, kterými lze tuto otázku uvažovat. Moje práce se věnuje obecnému blahu víceméně pouze ve významu politickém, nechávám stranou náboženský rozměr tohoto konceptu (i přesto, že používám práce některých církevních činitelů a významných církevních osobností).

Obecné blaho je pojem, který se bytostně týká všech složek společnosti, jednotlivců, rodin, nejrůznějších institucí a v neposlední řadě politiky. Právě politická autorita je tím, kdo hlavně má nést určitou odpovědnost za zohledňování dobra ostatních, jako by bylo naše vlastní, a tím za přispívání k blahu obecnému.

K obecnému blahu je možné přistoupit ze tří hlavních směrů¹:

- 1) Jako k politické ideji vymezované vztahem k obecnému respektive osobnímu zájmu.
- 2) Jako k ideji bytostně spjaté s občanským duchem.
- 3) Jako k ideji zakládající prostor reálné politické činnosti a tuto činnost legitimizující.

1. Obecné blaho jako politická idea vymezované vztahem k obecnému resp. osobnímu zájmu.

Pro lepší uchopení této části je třeba si načrtnout co se rozumí pod pojmy obecný (veřejný) a osobní (soukromý) zájem. Otázku obecného zájmu lze nahlížet ze čtyř úhlů pohledu: *Jak souvisí osobní resp. obecný zájem s pojmem obecného blaha a jak se toto propojení vyvíjelo? Co je podstatou obecného zájmu? Lze obecný zájem realizovat? Řídíme se opravdu obecným zájmem?*

¹ Toto základní rozčlenění vychází z textu H. Munklera a K. Fischera, Public good, The: Cultural Concerns (v International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences)

1.1 Jak souvisí osobní resp. obecný zájem s pojmem obecného blaha a jak se toto propojení vyvíjelo?

Nejprve je třeba ujasnit si pojem *veřejný zájem* ve vztahu k opozitu *osobní zájem*. Zároveň se můžeme ptát, co je to zájem jako takový.

Veřejný zájem jako protiklad zájmu osobního může být nahlížen jako takový zájem, který zohledňuje zájmy nebo skupiny, které nejsou **pouze** vlastní. Tak je možné, že zájem jednotlivce může být v určitých momentech shodný se zájmem veřejným. Z tohoto pohledu jsme totiž všichni součástí více „veřejností“.

Dichotomie veřejný vs. osobní zájem určovala hranice obecného blaha odedávna. Již ve starém Egyptě bylo povinností dobrého panovníka hledět zájmů veřejnosti a nikoliv pouze vlastních. Stejný přístup si uchovává i antika. **Aristoteles** se drží Platónova vymezení obecného blaha proti osobnímu zájmu, čímž i u něj vyvstává dichotomie veřejný zájem – osobní zájem. Přičemž obecné blaho lze nalézt pouze tam, kde je naplňován zájem obecný (veřejný). Tento přístup nechce Aristoteles nechávat pouze v teoretické rovině, ale naplňování obecného blaha chce ukotvit v zákonech.

Dobro lze podle Aristotela nalézt ve všech společenstvích, protože lidé by se neshromažďovali, pokud by jim to žádné dobro nepřinášelo. Nejvyšší ze všech dober lze však nalézt pouze v obci. Ta je takovým druhem společenství, který v sobě podle Aristotela zahrnuje všechna ostatní (menší) „dobra a tím má v sobě i to jedno nejvyšší.“²

Obec přináší prospěch všem svým členům a to tak, že lidé se sdružují na základě svých potřeb. Ten, kdo je přirozeně talentovaný ve vedení se bude sdružovat s tím, kdo je přirozeně určen k ovládní. Tak je obec výsledkem sdružení lidí, z nichž někteří jsou ovládní a někteří ovládají, ale to vše na základě jejich přirozeného určení. Proto je tedy tento (v podstatě nerovný) vztah prospěšný pro všechny. Obec je společenstvím přirozeným, protože je konečným cílem vývoje spolčování - od rodiny, přes dědinu (více rodin).

I přesto, že obec vzniká přirozeně pro přežití, trvá nadále „pro život dobrý“.³

K takové obci nerozlučně patří spravedlnost, která je rozhodováním podle práva.

V Aristotelově pojetí se člověk tedy přirozeně vzdává naplňování určitých vlastních zájmů proto, aby se mohl stát součástí přirozené obce, která poskytuje každému místo, které mu poskytuje právě takovou míru dobra, která mu přirozeně náleží.

² Aristoteles, *Politika*, 1252 a

³ Aristoteles, *Politika*, 1252 b

V těchto pojetích byl veřejný zájem konkrétní metou panovníkova jednání. Byl něčím, čeho panovník mohl a měl dosahovat.

Toto pojetí se udržovalo dlouho a lze jej považovat za pojetí tradiční.

Odpolitizování přístupu ke konceptu obecného blaha přináší na nějakou dobu rané křesťanství. Podřízenost světa pozemského světu božskému zbavuje smyslu politické debaty na téma obecné blaho. To je možné hledat pouze v obci boží, kde vládne Bůh a kde nelze pochybovat o přítomnosti jak obecného blaha, tak i plné spravedlnosti i rovnosti (před Bohem, nikoliv s ním, jakožto členem téže boží obce). V současné době již i církevní prameny uznávají návaznost (nikoliv výlučnou) obecného blaha na politiku. Bývalý papež Jan Pavel II. hovoří o obecném blahu, o které usilujeme všichni, ale zvláště zmiňuje odpovědnost politických aktivit.

Již **svatý Augustin** požaduje, aby vláda a stát byly doprovázeny spravedlností, protože „odstraníme-li spravedlnost, co zůstane z vlád, ne-li veliké loupežnické podniky?“⁴. Obecné dobro lze v lidském uspořádání nalézt, ale právě pouze za předpokladu, že se z vlády nevytratí pojem spravedlnosti.

V době scholastiky se opět vrací původní důraz na politickou stránku věci. **Tomáš Akvinský** definuje nespravedlivý režim jako takový, kde vládce nedohlíží na obecné blaho, ale hledí si pouze vlastních zájmů. Zákony sice vedou každý jednotlivě pouze k jednotlivým dobrům a užitkům, ale jeden každý zákon „... se má k celku jako nedokonalé k dokonalému...“. Každý zákon, jelikož má „nejvíce přihlížeti k zařízení jež je k blaženosti.“, je součástí celkového systému, který směřuje podle sv. Tomáše k obecnému dobru.⁵

Významným myslitelem na poli způsobů a cílů vlády byl jistě **Niccolo Machiavelli**. Ten pokud hovoří o občanské vládě, tj. vládě jedince, který se dostal na trůn buď z vůle lidu či z vůle vládnoucí vrstvy, pokládá za hlavní panovníkův úkol vládu si udržet a chránit území. Takovému vládcovi radí péči o lid, kterému ale v podstatě stačí pouze nebýt utiskován, a určité vypořádání se s bohatými občany, jejichž jednání by mohlo být vedeno vidinou zisku a panovníka by dobách zlých jednoduše zradili. „Tvrdím, že vladař musí být přítelem lidu, jinak v něm nemá oporu v těžkých dobách. Spartský vládce Narbis.....obhájil proti nim (Řekům a

⁴ sv. Augustin, O boží obci, Nakladatelství Vyšehrad, 1950, str. 186

⁵ Tomáš Akvinský, Teologická summa, Profesori bohovědného učiliště řádu Dominikánského, Olomouc, 1938, str. 727

posléze Římanům) vlast i trůn. Stačilo mu jen zneškodnit několik velmožů, jakmile se blížilo nebezpečí.⁶

Machiavelli tedy chce pečovat o lid, ale je u něj jasně patrné to, že mu v první řadě zdaleka nejde o lid, ale o zajištění jakéhosi blaha pro samotného vládcu. Pro blaho lidu stačí ho pouze neutiskovat, „neboť lid požaduje jediné – aby nebyl utlačován.“⁷

Machiavelli se odchyluje svým pojetím obecného blaha od tradice v tom, že mu jde jediné o blaho vládcu, blaho lidu nebere vůbec v úvahu, proto však panovník zůstává jediným, kdo může o obecném blahu rozhodovat a k němu směřovat.

Veřejný zájem je často interpretací zájmu „všech“ i přesto, že tito „všichni“ jsou určitou skupinou, jejíž ohraničení a autority nejsou jasně dané. V tomto případě nelze hledat více „veřejností“, ale pouze jedinou, jejíž součástí jsme opravdu všichni. Těžko v současné době říci, zda se při tomto pojetí zastavit na úrovni komunity, státu, kontinentu či světa.

Veřejností může být pomyslně také skupina, která tvoří zákony a je zastoupením společnosti jako celku. Samozřejmě za předpokladu, že tato skupina reflektuje sumu všech legitimních zájmů, které lze v dané společnosti nalézt. Hrožícím nebezpečím je, že obecný zájem bude redukován pouze na ekonomická zabezpečení a uspokojování. Mnoho diskuzí na téma veřejný zájem má na mysli právě pouze ekonomické zajištění potřeb a zájmů.

Veřejný zájem může být zaměňován se zájmem, který je „společný“. To, co je společné, ale není stejné jako to, co je veřejné. Je-li něco společné, neznamená to, že každý člen, který do tohoto „společného“ náleží, toho může stejně užívat a má stejná omezení jako někdo jiný. Tak je veřejný třeba trh, kam může vstoupit každý a užívat ho pouze s omezením vlastních možností, nikoliv z jeho podstaty. Naopak „společný“ mají lidé třeba kolektivy, ale v něm má každý určité postavení, z jehož podstaty vyplývají specifické limity a možnosti.⁸

Toto rozlišení je třeba si neustále uvědomovat, obzvláště při hlubším teoretickém zkoumání veřejného zájmu.

Velký posun v myšlení o obecném blahu přichází s evropskou reformací. V této době se plně projevují procesy individualizace a normativních změn v celé společnosti. Objevují se první hlasy na obranu osobního zájmu. Dokonce přichází i jeho přímá chvála. Tak se rodí nové paradigma, které přesouvá ideu obecného blaha jako politické ctnosti a schopnosti do oblasti občanského dobrovolného zájmu samostatně participovat na konceptu obecného dobra. Hlavním politicko-teoretickým konceptem se v této době stává rozumný osobní zájem.

⁶ N. Machiavelli, Vladař, Ivo Železný, Praha, 1997, str. 43

⁷ N. Machiavelli, tamtéž

⁸ Munkler, Fischer, Public good, The: Cultural Concerns, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Science*, str. 12528

Jelikož k těmto změnám docházelo v prostředí rodící se tržní společnosti, začalo se od státu očekávat pouze umožnění maximalizace ekonomického pohodlí a zabezpečení občanů v rámci *občanské* společnosti.

Max Weber v této souvislosti zavádí pojem *racionální askeze*. Toto pojmové spojení vychází z klasického křesťanského modelu askeze, ale asketický život již neodsouvá za zdi klášterů, nýbrž činí asketickým život každodenní. Člověk má co nejpilněji plnit své povolání a pokud možno při něm bohatnout. Tento zisk však nekumuluje pro uspokojování vlastních požitků nýbrž právě z této askeze. Takto nastřádaný majetek je později možné opět investovat a zmnožit.

Důvodem pro takový způsob života a uvažování o přístupu k práci a majetku je podle Webera hlavně kalvinismus. Kalvinismus totiž přichází s tím, že člověk je předem vyvolen buď ke spáse nebo k zatracení (a pro člověka 17. století je otázka spásy zcela zásadní v jeho životě). O spáse je tedy rozhodnuto předem a člověk může pouze čekat na určitá znamení. Takovýmto znamením může být právě systematicky vedený spořádaný život v povolání. „Bůh kalvinistů nechtěl na svých věrných jednotlivé „dobré skutky“, ale trvale vysluhovanou svatost, vystupňovanou v *system*.“⁹

Trochu v jiném významu hovoří o pozitivním významu osobního zájmu **Albert Hirschman**. Ten dává koncept osobního zájmu do protikladu k pojetí lidských vášní. Lidská vášeň (jako chamtivost, zuřivost apod.) je něco, co je neracionální a čehož následky jsou téměř katastrofální. Naproti tomu osobní zájem je racionální, a vzhledem k tomu, že Hirschman uznává některé všem společné osobní zájmy, uvažuje o nich i jako o předvídatelných. Je-li tedy lidské jednání vedeno vždy přímo osobním zájmem, je takové jednání neměnné a proto předvídatelné. Právě tyto aspekty silně přispěly k pozitivnímu vnímání konceptu osobních zájmů.

Uvažování o pozitivních osobních zájmech se posunuje od svého počátku, kdy směřovalo pouze k panovníkovi a jeho zájmům, k pozdějšímu rozšířenému pojetí, kdy už je za nesporně pozitivní vnímáno následování vlastních zájmů jednotlivců a skupin uvnitř státu. Zároveň se postupem času posunoval jeho význam nikoliv pouze v ohledu na prostor působení. „Když začal být pojem „zájem“ v západní Evropě během šestnáctého století obecně přijímán ve významu něčích starostí, tužeb a prospěchu, jeho význam se ještě v žádném případě neomezoval výhradně na materiální aspekty blahobytu.“¹⁰ Tento posun chápání

⁹ Max Weber, *Autorita, etika a společnost*, Mladá Fronta, Praha 1997, str. 249

¹⁰ A. Hirschman, *Lidské vášně a osobní zájmy*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2000, str.35

následování osobního zájmu jako pouze dosahování určitého blahobytu přichází až mnohem později. Až v 18. století má pojem osobní zájem význam hlavně ekonomický.

Situaci 18. století v Německu popisuje **Bedřich Loewenstein** v Projektu moderny. Občané dostali dříve svobodu hospodářskou, kde mohli dosahovat svých vlastních zájmů a skrze ně přispívat k obecnému blahu. Aristokratický stát je nahrazen státem byrokratickým, ale pro obyčejného člověka se prakticky politicky nic nemění. Politická svoboda a možnost prosazovat své zájmy a spoluutvářet politické klima v 18. století stále ještě občanům přisouzena nebyla. „Spíše se znovu zdůrazňovala rozluka mezi autoritativním byrokratickým státem a nepolitickým občanem, který je s velkou samozřejmostí definován především jako vlastník.“¹¹

Podle **Bruce Douglase**¹² vzniká koncept veřejného zájmu až jako opozice k nedostatečně naplňovanému konceptu obecného blaha. Konceptem obecného blaha míní jeho tradiční význam, tedy úlohu vlády starat se o prospěch celé společnosti, nikoliv pouze o svůj vlastní. Takové pojetí obecného blaha předpokládá, že případné zisky, které byly objektivně určitelné, byly všech. Druhým předpokladem tohoto pojetí je vzájemná závislost členů společnosti. Lidé si musí uvědomovat, že jejich vlastní prospěch lze uskutečnit pouze v rámci uskutečňování zájmu celku. Na základě toho se často pojímala společnost jako organismus, kde části plně závisí na celku a obráceně. Dalším předpokladem tohoto konceptu je jasná politická autorita.

S pádem středověkého feudalismu se podle Douglase pomalu stává pojem obecného blaha pouze záminkou pro zákroky ve prospěch království (ve smyslu královské rodiny a jejich nejbližších). Proti tomuto pojetí se v 17. století v Anglii formuje právě koncept veřejného zájmu. Přesto, že toto pojetí zájmu není něčím pouze osobním, nelze je tedy směřovat s osobním zájmem, dala formulace veřejného zájmu paradoxně základ pro velmi individualistické pojetí obecného zájmu, který by byl pouze jakousi kultivací osobního majetku a postavení. Zastánci konceptu veřejného zájmu poukazovali na rozdílná vnímání světa všech jednotlivců a tedy na nemožnost objektivně hodnotit obecný prospěch. V této proměně přístupu ke člověku poskytl podporu svým postojem Hobbes. Ten, jak tvrdí Douglas, jednou pro vždy zničil půdu pro původní pojetí obecného blaha. Hledal postavení hodnot u jednotlivců a naprosto odmítl objektivně určitelné univerzálně lidské hodnoty. Důsledkem takového postoje byl morální subjektivismus. Každý jednatel si měl sám

¹¹ B. Loewenstein, Projekt moderny, Oikoymenh, Praha 1995, str. 89

¹² The Common Good and Public Interest, Political Theory, Sage Publications, 1980

svobodně definovat, co pro něj znamená blaho a co je v jeho zájmu. Zájem je tedy legitimní pouze v případě, že si jej člověk v určitém pojetí sám vybral.

Jelikož koncept veřejného zájmu podle Douglase získává vliv jako součást odporu proti království v rámci liberálně demokratických postojů, je pak veřejnost interpretována jako většina. Takový veřejný zájem může být zcela protichůdný se zájmy menšin. Tento bod (problém) zůstal významným tématem až do současnosti.

Pojmy obecné blaho a veřejný zájem tedy nemohou být totožné, koncept veřejného zájmu vzniká jako opozice ke konceptu obecného blaha. Obě tato pojetí mají rozdílné vnímání přirozeného postavení člověka a jeho hodnotového žebříčku, jiné pojetí prospěchu a veřejnosti.¹³

Politická idea obecného blaha (respektive veřejného zájmu) se tedy postupně přesouvala z pozice panovníka, který jediný mohl o obecném blahu a zájmu rozhodovat (a zároveň je uskutečňovat), k jednotlivci, který sám může spoluurčovat, co je obecně dobré a co nikoliv a svou činností k naplňování takových hodnot přispívá, a to na poli jak politických tak nepolitických činností. V prostředí liberálních demokracií, není však obecně přípustné, aby stát byl tím, kdo striktně diktuje, co je dobrem a co nikoliv. Daný posun ve vnímání obecného blaha můžeme tedy spojovat s vývojem společenského a politického uspořádání.

Idea obecného blaha byla ve 20. století zdiskreditována nástupem fašismu a posléze komunismu. Tyto režimy zcela zneužily pojmu obecné blaho, k vlastním potřebám. Za obecnou vůlí, vedoucí k obecnému blahu, se skrývaly čistě osobní mocenské zájmy. I to může být jedním z důvodů, proč mnoho současných autorů ideu reálně existujícího obecného blaha odmítá.

1.2. Co je podstatou obecného zájmu?

Pro určení podstaty obecného zájmu je třeba si ujasnit v jakých mezích se vůbec obecný zájem nalézá a co je jeho obsahem. Zda jej redukuje na zajištění pouze určitých druhů zboží či služeb, nebo zda jsou obecným zájmem širší národní cíle a podobně. Je-li omezen rozsah významu veřejného zájmu, je stejně tak omezen i jeho obsah. Pro plné uchopení veřejného zájmu je třeba brát v úvahu vše, co je pro člověka smysluplné.

Od 50. let 20. století se pojem veřejného zájmu vyvíjí v rámci liberálně demokratických společností ve smyslu rovnostářství a podpory komunitního rozvoje, čímž

¹³ Douglas B., Political Theory, sv. 8 č. 1, únor 1980

upouští od původních levicových idejí socialismu. Obecně přijímaným východiskem práva jako takového se stává pojem přirozených práv a snaha ubránit se čistě účelovým kalkulacím pod pojmem veřejného zájmu.

1.3. Lze obecný zájem realizovat?

Další otázkou je, zda je vůbec možné teoretické pojetí veřejného zájmu prakticky použít jako jakýsi návod skutečného politického či osobního jednání.

O tom, že to lze, je možné pochybovat a veřejný zájem považovat jen za jakousi hranici ekonomického uspokojení a určité míry politické svobody. Ty jsou však prý nejlépe naplňovány pouze nepřímo. Toto pojetí odmítá možnost nechat se přímo vést pojmem veřejného zájmu a opravdu něčeho takového dosáhnout. Příkladem takového přístupu může být **Adam Smith**, který tvrdí, že lidé mají zájem jen na vlastním blahu a sledují pouze vlastní zájmy, ale jednají tak, že výsledkem jejich jednání je přispění k blahu obecnému, o kterém původně vůbec neuvažovali. Takovéto jednání je vedeno jakousi *neviditelnou rukou*, která člověku pomáhá orientovat své jednání sice na vlastní zájmy, ale tak, aby nebylo na újmu společnosti jako celku. Takovéto jednání Smith paradoxně připisuje právě obchodníkům a podnikatelům a to proto, že oni nijak nepředstírají veřejný zájem a svým produktivním jednáním zvyšují zisky celé společnosti. U lidí, kteří prohlašují, že svou činností sledují pouze veřejné zájmy, lze často hledat přetvářku a lež.

Tato svá tvrzení Smith opírá o rozdělení „každé civilizované společnosti.“¹⁴ Přirozenými složkami společnosti jsou lidé žijící z půdy, ze mzdy a ze zisku. Zájem každé této skupiny je v souladu s celou společností a proto dosahováním vlastních soukromých zájmů všichni naplňují zájem společný. Pouze u podnikatelů tedy lidí žijících ze zisku je silně patrný zájem na zužování konkurence a tím vzrůstající riziko monopolizace, a proto tento jejich zájem je třeba velmi opatrně a důkladně omezovat přijímanými zákony.

Tímto přístupem Smith úplně ničí dichotomii obecný zájem vs. osobní zájem. Veřejný zájem se stává pouze „vedlejším produktem“ realizace osobních zájmů. Jeho koncept je však silně redukováno na pojetí veřejného zájmu z pouze ekonomického hlediska. Smith připisuje zcela zásadní a určující význam „neviditelné ruce trhu“¹⁵, která sama je schopna podle něj

¹⁴ Smith, Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, str. 223

¹⁵ Smith, tamtéž

poskytnout každému určité (pouze ekonomické) zabezpečení a jistoty, ale zároveň vyžaduje přehledný otevřený trh.

Veřejný zájem ovšem lze pojímat i širě než pouze jako jakési ekonomické zajištění a uspokojení potřeb. Pojímáme-li tedy veřejný zájem dostatečně zeširoka, nemusí být nalezení přímých návodů k jednání tak náročné. Vznik ústavy je vždy veden více než pouze osobním zájmem a v ústavě jednou zaručená práva, jistoty a svobody, musí nutně vyvolat konkrétní zákonodárná, výkonná i soudní opatření. To, že takováto opatření doprovází vždy mnoho debat s ne vždy naprosto jasným a pro všechny uspokojivým výsledkem, neznamená, že by byla ze své podstaty nesmyslná. Zajištění rovností, bezpečí a určitých služeb jako jsou vzdělání nebo zdravotnická péče jsou také velmi konkrétními návodů k určitému politickému jednání.

1.4. Řídíme se opravdu obecným zájmem?

I přesto, že jsme viděli, že veřejný zájem může vést naše jednání, lze často pochybovat, že jej opravdu vede. Jednání každého z nás je podle některých vždy vedeno pouze zájmem osobním, snahou získat jakési výhody pouze pro svou osobu. Existují však příklady, které dokazují opak. Je více než pravděpodobné, že voliči se neřídí pouze vlastními sobeckými zájmy při volbách, že zastupitelé neusilují pouze o své znovuzvolení a podobně. Jen těžko se lze domnívat, že veřejný zájem určuje každé politické jednání, ale na druhou stranu je zřejmé, že něco jako veřejný zájem opravdu existuje a snaha o jeho dosahování není jen bláhovým ideálem. Vždy je možné jednat v zájmu (v demokratické společnosti) většiny a takovéto jednání považovat za veřejně prospěšné.

2. Obecné blaho jako idea bytostně spjatá s občanským duchem

Pojetí obecného blaha je na počátku 21. století běžně považováno za zdroj občanského ducha společnosti. Naopak, je také možné říci, že porozumění obecnému blahu je možné

pouze v případě přítomnosti určitého občanského ducha. Tato neoddelitelná provázanost činí z obou ideálů velmi významný prvek všech politických debat.¹⁶

Druhý náhled obecného blaha, který vychází z prostředí demokratické společnosti a pouze tak je možné jej uchopit, musí být nahlížen ve spojení s tímto druhým ústředním pojmem politických teorií, s občanskou ctností nebo občanským duchem. O občanském duchu jako zdroji určitého obecného blaha se skepticky zmiňuje již **Mandeville**. Ten jako jeden z prvních začal obhajovat osobní zájmy a tvrdil, že racionální osobní zájem může vést stejně dobře k obecnému blahu jako zájem veřejný. Premisou tohoto pojetí je ovšem právě určitá míra odpovědnosti a občanské ctnosti (občanského ducha), o které právě Mandeville velmi realisticky pochyboval.

Demokracie potřebuje, podle **Montesquieho**, více než jakékoliv jiné státní zřízení, aby se občané identifikovali s obecným blahem, aby stavěli obecné zájmy nad své vlastní bez donucování ze strany státu. Důraz, takto kladený na dobrovolnost, podtrhává alespoň minimální potřebu občanské ctnosti (občanského ducha), aby se člověk dovedl vůbec na obecné blaho orientovat. „Občanská ctnost ve státě je věc prostá: je to láska k republice, je to cit, ne snad následek poznání.“¹⁷ Takovéto ctnosti, která člověka povede k odříkání a upřednostňování zájmů obecných před vlastními, lze u Montesquieho dosáhnout pouze výchovou, která v lidech bude probouzet *lásku* k vlasti a jejím zákonům.

Tak udává obecné blaho normy chování pro všechny svobodné občany a zároveň vyžaduje předběžnou schopnost jednat v jeho zájmu díky občanské ctnosti. Občanský duch se pak může jevit jako motivační prvek, který vyvstává mimo politiku, ale je základem pro jednání politická.

Občanského ducha je tedy možné na základě dříve řečeného vidět jako sociomorální zdroj, který není dobré ani podceňovat ani přeceňovat. K podceňování dochází v momentě kdy se ze solidarity, která je v určité míře přítomna v každé společnosti, stane projev formalizované instituce. Stát tím vyvolává dojem, že všechny žádoucí projevy solidarity jsou mimo kompetence občanů. Přeceňování se objevuje v případě, kdy sociopolitická jednota podstupuje normy stanovené obecným blahem ve větší než určité žádoucí míře nepolitickým složkám společnosti. V tomto případě může docházet ke ztrátě legitimacy moci a společnost se tak může stát velice roztříštěnou.¹⁸

¹⁶ Munkler, Fischer, Public good, The: Cultural Concerns, *International Encyclopedia for the Social and Behavioral Sciences*, 2001

¹⁷ Montesquieu, O duchu zákonů, Aleš Čeněk, Dobrá Voda, 2003, str. 74

¹⁸ Munkler, Fischer, Public good, The: Cultural Concerns, *International Encyclopedia for the Social and Behavioral Science*, 2001

Ideu občanské ctnosti tematizuje již **Tocqueville**. Ten hovoří o této ctnosti jako o „rozumném egoismu“, který vychází z poznání, že „člověk slouží sobě samému, slouží-li svým bližním, a že je jeho osobním zájmem konat dobro“.¹⁹ K takovému závěru člověk dochází poznáním, že některé jeho vlastní zájmy se shodují se zájmy obecnými a jednotlivec tedy směřováním k obecným zájmům naplňuje i zájmy vlastní. Toto pojetí je podle Tocquevilla výsledkem práce amerických moralistů, kteří si plně uvědomili, že každý jednotlivec je plně soustředěn hlavně sám na sebe a toto soustředění nelze zničit. Začali jej tedy usměřňovat směrem ku prospěchu celku společnosti.

O občanském duchu hovoří explicitně také **Bellah**. Ten ve své knize *Habits of the heart* popisuje několik druhů občanství v Americe, která vyplývají každé z určité formy zapojování se do veřejného života. V Americe je mnoho různých organizačních forem, které vyplňují prostor mezi jednotlivcem (rodinou) a státem. Všechny tyto instituce, spolky a organizace jsou politicky relevantní a americká společnost (i politické instituce) považuje jejich existenci za samozřejmou. Většina občanů je tedy určitým způsobem do nějaké takové organizace zapojena. Z určitých druhů zapojení ovšem plynou určitá specifická chápání občanského ducha (nebo naopak z určitého občanského ducha plyne určitý druh angažovanosti), obecného dobra a ostatních souvisejících pojmů.

Prvním příkladem občanského ducha je postava, kterou Bellah nazývá „otec města“. Takový člověk věnuje svůj zájem prospěchu celé vlastní komunity, kterou považuje v podstatě za rodinu. „Otec města“ má silný vztah ke svým předchůdcům a pociťuje silnou zodpovědnost ve vztahu k následovníkům ve své komunitě. Z těchto pocitů plyne jeho potřeba pro komunitu pracovat. Takováto činnost je pouze naplněním jakési odpovědnosti vůči komunitě a „otec města“ ji považuje za samozřejmost, za jakousi (nikoliv vynucenou) daň, kterou může své komunitě vrátit to, co mu ona dala a dává.

Druhým příkladem aktivních občanů jsou tzv. znepokojení občané. Ti vstupují do veřejného života až na základě pocitu ohrožení sebe a opět své komunity. Svou komunitu však chápou jako osoby sobě blízké postavením a sociálním určením. Tak tito občané vystupují proti některým charitativním projektům, které by mohly narušit dosavadní jednotu jejich komunity. Nejsou ochotni přijímat lidi z jiných (už vůbec ne nižších) sociálních skupin a nemají potřebu jim pomáhat. Pomoc poskytují pouze členům vlastního okolí, sousedství a podobně. Takové pojetí občanského zapojení je neseno přístupem, že veřejný zájem (resp. obecné blaho) lze naplňovat pouhým dodržováním zákonů a do veřejného života je třeba vstoupit až v případě

¹⁹ Tocqueville, *Demokracie v Americe II*, Lidové noviny, Praha 1992, str. 90

ohrožení vlastních zájmů. Takové jednání pak už není bráno jako samozřejmé, ale tito lidé se vnímají jako hrdinští bojovníci za práva svá i svých „blízkých“.

Třetí pojetí občanského zapojení je vlastní hlavně lidem, kteří díky svým schopnostem a možnostem mobility mají širší pole působnosti. Ti vnímají pozitivně rozmanitost, která je znepokojeným občanům nepříjemná. Nežijí v jedné komunitě celý život, ale stěhují se za prací tam, kde mohou uplatnit své dovednosti a kde budou mít možnost určitého osobního a kariérního rozvoje. Tento způsob života vede takového „profesionála“ k určité osamělosti, protože i přesto, že udržuje kontakty s mnoha lidmi bez ohledu na místo svého či jejich pobytu, těch nejosobnějších kontaktů se vzdal. To si však odůvodňuje právě tím, že přispívá k obecnému blahu (veřejnému zájmu) právě tím, že má možnost rozvíjet své dovednosti a tak přispívat k poznání, rozvoji či úspěchu společnosti. Tito občané vidí v konfliktech, kde bojují znepokojení občané a otcové měst, vždy pouze rozdílnost v hodnotách (a to je samo o sobě pozitivní) a věří v možnost dialogu a nalezení kompromisu. Takové situace pro ně v podstatě nepředstavují konflikt v pravém slova smyslu, ale snad pouze jakousi názorovou a hodnotovou konfrontaci.

Čtvrtým a nejradikálnějším přístupem jsou profesionální aktivisté, kteří nevěří, že je kompromis vždy možný. Tvrdí, že určité hodnoty, které vyznávají různé skupiny, jsou natolik rozdílné, že najít jejich jakýsi průnik nelze. Aktivisté požadují pro všechny zájmové skupiny ve společnosti přesně stejnou míru moci, aby mohly spravedlivě vyjednávat o svých zájmech. Jejich jednání je nesené hlavně ideou rovnosti sil a možnosti přístupu k moci.

Pátým a nejrozšířenějším typem aktivního občana jsou dobrovolníci. To jsou lidé, kteří věnují svůj volný čas určité prospěšné organizaci. Na základě tohoto svého jednání si jaksi osvojují schopnost brát neustálý ohled na obecné blaho, které ovšem zůstává nevyjasněno.

Všechny tyto typy jednání jsou nesené určitým způsobem pochopeným občanským duchem. Tento pojem se u každé skupiny liší stejně jako obecnější pojetí obecného blaha, spravedlnosti a dobra. Je nicméně zřejmé, že určitý pocit občanského ducha prostupuje celou americkou společností, napříč sociálními skupinami, profesemi i regiony. Rozrůzněnost přístupů dává možnost lidem nalézt si právě to, které odpovídá jejich vlastním představám.

Takovéto přístupy oddělují obecné blaho jako určitý soubor norem a občanského ducha jako připravenost tyto normy následovat. V takovém případě je třeba brát v úvahu mnoho faktorů, které ovlivňují volbu mezi uskutečňováním vlastního prospěchu a spoluprací vedoucí k naplnění zájmu veřejného. Mezi nejdůležitější faktory lze řadit velikost skupiny v rámci níž chceme obecný zájem uskutečňovat, komunikační možnosti ve skupině a dobu

trvání skupiny. I na základě takových pravidel však lze volbu spolupráce interpretovat jako možnou kalkulaci vedoucí k většímu zisku (prospěchu) osobnímu.

Pokud bychom však uvažovali osobní zájmy bez sociomorálního základu, který mu poskytuje občanský duch, došli bychom k pasivnímu nic neprodukujícímu osobnímu zájmu, který obecné blaho nejen, že nepodporuje, ale ničí.

3. Obecné blaho jako idea zakládající prostor reálné politické činnosti a tuto činnost legitimizující

V této části půjde o vymezení role státu v procesu určování obecného blaha. Je stát kompetentní vymezit, co je prospěšné a co není? Je vůbec žádoucí, aby tuto úlohu stát hrál? A kdo by ji popřípadě měl hrát, když ne stát?

3.1. J.-J. Rousseau a jeho suverénní stát vedený obecnou vůlí

Hovoří-li Rousseau ve svých Rozpravách o státě, má vždy na mysli státní útvar řízený přímou demokracií. Rousseau si plně uvědomuje obtížnosti, které takovéto zřízení doprovázejí, ale i přesto odmítá demokracii zastupitelskou, protože suverén (lid) je vždy veden svou (dobrou) vůlí, kterou není možné předat jakémukoliv zastupiteli zároveň s mocí, kterou by zastupitel nabyl. Tím, kdo vše určuje je suverén, tedy lid, který ovšem reálně nikdy nemůže vládnout, vládnout vždy budou pouze lidem určené vlády. Jednotlivec je tak vždy v postavení jak vládce, který je zavázán svému lidu (a kterému je zároveň zodpovědná vláda), tak podřízeného, protože musí následovat pravidla, která si sám určil. Takto vázané společenství, pak tvoří národ, jednotu. Rousseau přijímá obraz společnosti jako organismu. Vychází z toho, že pokud se každý jednotlivec dá společnosti cele, nemá co ztratit, ale ze zisků a prospěchu společnosti bude těžit. Každý občan je pak neoddělitelnou součástí společnosti, která plně usiluje o rozvoj a prospěch sama sebe a tedy státu. Občan plně závisí na ostatních a oni na něm. U Rousseaua tak odpadá dichotomie soukromý – veřejný zájem, protože zájem suveréna, je vždy zájmem, vzniklým na základě přijetí jednotlivci. Zájem jednotlivce je tak totožný se zájmem státu.

Postava případného panovníka ruší státní těleso, protože by zanikl suverén. Vláda panovníka však může být vedena obecnou vůlí pokud se on nechá vést rozhodnutími suverénu.

V této občanské společnosti je svoboda jednotlivce (kromě toho, že člověk je povinně svobodný) ohraničena obecnou vůlí. Obecná vůle je jedním z klíčových pojmů, protože je něčím co jasně poukazuje na obecné blaho. Tato vůle není pouze sumou vůlí soukromých, které mají zájem pouze na soukromém prospěchu, ale je něčím co tuto sumu překračuje. Tato obecná vůle, která řídí celý stát, je vedena právě pouze obecným blahem. Toto pojetí obecné vůle ovšem nebere v úvahu možnost různých pojetí společnosti a jejích představ o fungování a směřování. Hrozí tak, že vláda pod záminkou „obecné vůle“, kterou si její odpůrci zatím pouze neuvědomují, bude prosazovat a ospravedlňovat jednání, pro někoho zcela nepřijatelné.

Moc, kterou má stát nad svými členy nazývá Rousseau svrchovanou mocí. Tato moc plyne ze společenské smlouvy, kterou pomyslně uzavírá každý jednotlivec se společností. Na každém jednotlivci je tedy možné vymáhat jednání vedené „obecnou vůlí“.

Takovéto pojetí státu a jeho vztahu k veřejnosti a obecnému blahu a prospěchu je pro mnoho autorů zcela nepřijatelné, protože jej považují paradoxně (paradoxně, proto, že sám Rousseau by pravděpodobně takový přírůstek striktně odmítl) za počátky totalitarismu.²⁰ Rousseauův stát může totiž jasně definovat, co je v zájmu obecném a co nikoliv, a to vše na základě obecné vůle. Obecné blaho je jakýsi reálně existující soubor pravidel, který je pouze třeba nahlédnout. Jestliže obecná vůle ztělesněná panovníkem „není vůlí lidu, pak musí být lidé přinuceni k tomu, aby ji svou vůlí učinili, neboť tato obecná vůle je ve vůli lidu latentně přítomna“²¹

Možnost reálně existujícího obecného blaha popírá i **Schumpeter**. Pro své tvrzení užívá třech hlavních argumentů. 1) obecné dobro znamená pro každou skupinu jednotlivců něco zcela rozlišného a o určité podobě nelze nikoho přimět pomocí logických racionálních argumentů, protože rozdílnost vnímání obecného blaha vyplývá ze zcela rozdílných hodnotových orientací.

2) pokud by byl opravdu přijat určitý utilitaristický koncept obecného dobra, není nikde přesně stanoveno jakými způsoby se bude jeho cílů dosahovat a jak rychle.

3) ve světle předchozích argumentů se rozpadá legitimita pojmu *obecné vůle*.²²

²⁰ Talmon, O původu totalitní demokracie, Sociologické nakladatelství, Praha 1998

²¹ Talmon, tamtéž

²² J.A. Schumpeter, Kapitalismus, socialismus a demokracie, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004 str. 269-270

3.2. K.R. Popper a „otevřená společnost“

Popper naprosto jasně požaduje společnost otevřenou, jakožto jedinou svobodnou a demokratickou. Jedině taková společnost je opravdu založena na svobodě, rovnostářství a individualismu. Svoji otevřenou společnost Popper vymezuje vůči společnosti uzavřené, která je charakterizována totalitarismem, kolektivismem a udržujícími se třídními rozdíly (které určují přístup k moci), jejíž kořeny nachází již u Platóna a Aristotela.

Otevřená společnost stojí na správně založených institucích, jejichž dobré fungování samozřejmě zajišťují konkrétní jednotlivci. Naproti tomu uzavřená společnost stojí na vůdčích jednotlivcích, kteří jsou přirozeně vyvoleni vládnout, ale kteří nutně potřebují instituce, které je vlády doberou.

Co tedy charakterizuje otevřenou společnost na základě uvedených hlavních rysů, svobody, rovnostářství a individualismu?

Svoboda všech jednotlivců je v otevřené společnosti do určité míry omezována. Toto omezení je pro soužití lidí ve společnosti zcela nezbytné. Na základě těchto tvrzení se tedy od státu v otevřené společnosti požadují určitá omezení, která ovšem budou svobodu svých občanů omezovat co nejrovnoměrněji, „a ne více, než je nezbytné pro dosažení rovnoměrného omezení svobody“.²³ I když tomuto přístupu bylo vyčítáno, že připouští-li se určité omezení svobody, ruší se koncept svobody vůbec, Popper tuto námitku odmítá s tím, že možnost omezení svobody a zároveň zřízení svobodného státu dokazuje existence všech současných demokratických států. Nalézt tuto hranici omezení jedincovy svobody je jedním z hlavních úkolů zákonodárců v demokratických společnostech.

Rovnostářství. Popper jednoznačně odmítá jakoukoliv předurčenost jednotlivců či společenských skupin k vládnutí či naopak k otročení. To považuje za základní charakteristiku uzavřené společnosti. Všechny skupiny jsou si ve společnosti rovny před zákonem a platí pro ně stejná pravidla. Demokratickou vládu lze většinou hlasů odvolat aniž by muselo dojít k revoluci. Žádná třída si nemůže legitimně apriori nárokovat jakákoliv privilegia a podíl na moci.

Individualismus není podle Poppera totožný s egoismem či sobectvím. Je to pouze respekt vůči jedinci a jeho zájmům, které se mohou diametrálně lišit od zájmů vládnoucí skupiny. Otevřená společnost je zde proto, aby podporovala jedince a jeho zájmy a chránila jeho svobodu a bezpečí, na rozdíl od uzavřené společnosti, kde je jedinec plně podřízen celku

²³ K.R. Popper, *Otevřená společnost a její nepřítelé I.*, Oikoyomenh, Praha 1994, str. 104

společnosti. Jedinec je vždy v uzavřené společnosti hodnocen podle toho jak udržuje stabilitu celku. Jakákoliv změna by mohla vést k destabilizaci, a proto je uzavřená společnost, společností, která bojuje proti změnám.

Popper se svým ideálem individualismu staví proti totalitaristickému kolektivismu, kde jedinec nesmí vybočit z řady svého kolektivu ať už jím je sociální vrstva, kmen či národ. V uzavřené společnosti je tedy pojem individualismu vnímán jako jasně negativní pojem totožný s egoismem a sobectvím. Ale to jen proto, že uzavřená společnost neumožňuje projev dobré vůle či jakéhokoliv dobrého jednání vůči jedinci. Vše je vždy nazíráno pouze skrze svůj vliv na celek. Individualismus v otevřené společnosti, ale znamená respekt vůči zájmům svým i ostatních jedinců a z tohoto respektu plynoucí dobře míněná jednání a skutky.

Jak bylo již zmíněno uzavřená společnost je společnost, která se programově vyhýbá změnám a považuje je (možná právem) za své úhlavní nepřátele. Otevřená společnost naproti tomu jakoukoliv pozitivní změnu vítá. Žádná pravidla nepovažuje za neměnná a nedotknutelná. Veškerý vývoj demokratické (otevřené) společnosti je v rukou všech jejích členů, nespočívá ve směřování a konzervaci určitého „zlatého věku“.

Z uvedeného náčrtu Popperovy otevřené společnosti vyplývá, že stát, který si osobuje právo vymezovat obecné blaho a obecný prospěch (ať už jakkoliv, nemusí se jednat přímo pouze o zachování určitého celku a jeho statutu quo) je státem totalitárním, což se neslučuje s požadavky otevřené liberálně demokratické společnosti. Prostor pro altruismus, prospěch a dobro je sice vymezen státem, který určuje míru omezení jedincových svobod a hranici trestných činů, ale jeho obsah musí být vyplňován libovolně samotnými jednotlivci na základě jejich zájmů.

3.3. F.A. Hayek a spontánní řád

Pojem obecné blaho je velmi jednoduše zneužitelný vládnoucí skupinou. Vláda může takřka cokoli prohlásit veřejným zájmem a donutit tak mnoho lidí jednat v zájmu něčeho, na čem oni sami nemají zájem ani nejmenší.

Hlavní chyba v přístupu k obecnému blahu podle Hayeka spočívá v tom, že o obecném blahu se uvažovalo jako o součtu jednotlivých soukromých zájmů a vůlí. Obecný zájem ovšem není součtem soukromých vůlí. To by se dalo považovat za pozitivní, protože Hayek dodává, že takovýto součet soukromých vůlí a prostředky, jak jich dosáhnout, není možné vůbec znát. Tak vláda vlastně nezná a ani nemůže znát jednotlivé části procesů, které

uspokojují naše denní potřeby. Úkolem vlády tak není konkrétní uspokojení konkrétní potřeby, ale zajištění podmínek, ve kterých budou moci jednotlivci a skupiny své potřeby naplňovat sami navzájem. O tomto vzájemném uspokojování potřeb ve společnosti hovoří Hayek jako o spontánním řádu, který je žádoucí zachovávat.

Toto uspořádání, které nazývá spontánním, spojuje Hayek se spravedlností a svobodou. V obecném zájmu tedy je v první řadě svoboda, která zajišťuje každému jednotlivci uspokojovat na základě svých znalostí a možností, své vlastní zájmy, a zachování práva. Tak je v obecném zájmu ustavit procesy a možnosti naplňování potřeb, ale nikoliv samotné naplňování soukromých potřeb a zájmů. Obecný zájem také nesměřuje explicitně k uspokojení všech soukromých zájmů. Při stanovování pravidel je dokonce žádoucí, aby jejich výsledek byl nepředvídatelný. Aby nebylo možné předem říci komu a jak dané pravidlo prospěje, ale aby pravidlo směřovalo pouze k určitému druhu zájmu. Přičemž jednotlivé druhy zájmů a jejich význam budou posuzovány z hlediska jejich významu pro zachování celkového řádu.

V moderní společnosti se tak neočekává dohoda o jednotlivých cílech, ke kterým je či není radno směřovat, ale dohoda spočívá na uznání prostředků, od kterých každý očekává naplnění svých vlastních, soukromých tužeb. Tento přístup k pravidlům a jejich významu, by se dal pojmout jako adaptace na prostředí, ve kterém žijeme. Pravidla totiž přijímáme na základě určitých zkušeností, které jsme učinili za určitých situací. Tato pravidla nepředvídají konkrétní situaci, ale pomáhají nám se přizpůsobit našemu prostředí. Takový soubor pravidel je spíše než racionálním směřováním k určitým konkrétním cílům, jakýmsi žebříčkem hodnot, kterých má být pomocí něj dosahováno.

„V tomto smyslu obecný prospěch, jemuž pravidla individuálního chování slouží, spočívá v ... abstraktním řádu celku, který nesměřuje k dosažení známých jednotlivých výsledků, nýbrž je zachovává jako prostředek pomoci při sledování velké rozmanitosti individuálních účelů.“²⁴

Na základě těchto načrtnutých konceptů obecného blaha se pokusím zhodnotit návrh zákona o veřejně prospěšných organizacích, se kterým pracuji ve druhé části své práce. Pokusím se nalézt případné teoretické zázemí pro navrhovaný zákon a oprávnění pro stanovování kritérií veřejně prospěšných cílů a aktivit.

²⁴ F.A. Hayek, Právo, zákonodárství a svoboda, Academia, Praha 1994, str. 142

II. Obecná prospěšnost v českém neziskovém sektoru

1. Evropské inspirace pro vytvoření a podobu návrhu zákona o veřejně prospěšných organizacích.

Příklad Velké Británie

Za významný zdroj inspirace ohledně ustavení problematiky veřejné prospěšnosti lze jistě považovat **Velkou Británii**, kde již tradičně (od 17. století) funguje tzv. Komise charitativních organizací, která jednotlivým organizacím přiděluje statut prospěšnosti²⁵

Nový zákon upravující její činnost je v současné době projednáván.

Materiál, ze kterého vychází návrh nového zákona ve Velké Británii, v sobě zahrnuje i obecné vysvětlení činnosti Komise, pojmání prospěchu a veřejnosti²⁶.

Prospěšné činnosti jsou charakterizovány poskytováním prospěchu veřejnosti. Takováto prospěšnost je hlavním zájmem společnosti.

Komise charitativních organizací je na vládě nezávislá komise, která na základě žádosti uděluje jednotlivým organizacím statut prospěšnosti. O tom, zda je organizace prospěšná rozhoduje na základě platných zákonů a dle obecně přijímaného pojetí obecného blaha. Návrh zákona o prospěšných organizacích by měl pomoci vymezit jasné prostředí pro činnost neziskových organizací a její posuzování Komisí. Měl by dát Komisi jasnější vymezení pojmu veřejný prospěch, na jehož základě by posléze byl statut prospěšnosti přidělován. Komise by zároveň poskytovala jakési zázemí pro neziskové organizace, pomáhala jim vymezit cíle činnosti a uchopit aktivity vedoucí k veřejnému prospěchu.

Předložený a projednávaný návrh zákona v sobě nese základní pravidla rozhodování o prospěšnosti organizace:

²⁵ Používám záměrně slovo prospěšnost a nikoliv charitativnost, protože v češtině je charitativnost spojována pouze se sociálními službami a sociálními projekty, což je v případě Velké Británie silně redukující. Označení charitativní pro Komisi dodržuji z toho důvodu, že tento název uvádí ve svých textech ohledně veřejného prospěchu Petr Pajas. Nechci proto, aby došlo k jakýmkoliv pochybnostem a záměnám..

²⁶ Public Benefit – the Charity Commission’s approach, 2005 a Public Benefit- the Legal Principles, 2005

1. Aby organizace mohla být shledána prospěšnou, musí splňovat dvě hlavní podmínky. ***Všechny její cíle musí být prospěšné povahy a musí být určeny ku prospěchu veřejnosti.***

Každý jednotlivý cíl bude posuzován v jeho prospěšnosti. Organizaci tedy již nebude stačit pouze jediný prospěšný cíl a cíle dílčí, jejichž prospěch není zkoumán. Zkoumány budou pečlivě cíle všech posláních organizace a všechny musí být shledány prospěšnými. Navrhovaný zákon dává výčet činností, které jsou považovány za prospěšné. Jsou to:

- boj proti chudobě a prevence chudoby
- poskytování vzdělání
- poskytování náboženských aktivit
- péče o zdraví a záchrana života
- rozvoj občanství a komunitní rozvoj
- rozvoj vědy, kultury a umění
- rozvoj amatérských sportů
- podpora lidských práv, řešení konfliktů, smíření či propagace náboženské a rasové rovnosti a rozdílnosti
- rozvoj ochrany a záchrany životního prostředí
- podpora těch, kteří to potřebují z důvodu věku, zdravotním obtížím, postižení finančním obtížím, či jsou z jiných důvodů znevýhodněni
- podpora ochrany zvířat
- podpora efektivit ozbrojených sil Spojeného Království
- jiné cíle...²⁷

2. Zda organizace opravdu poskytuje prospěch a to opravdu veřejnosti bude Komise posuzovat na základě pěti hlavních principů.

Prospěch - musí být možné jasně definovat, ale mnoha různými způsoby

- bude posuzován ve světle moderních podmínek

Veřejnost - prospěch musí být poskytován veřejnosti jako celku nebo její významné části

- jakýkoliv soukromý prospěch/zisk smí být pouze doprovodný

- chudší nesmí být z prospěchu zcela vyloučeni²⁸

²⁷ Charities Bill, 2005

2.1. Prospěch musí být možné jasně definovat, ale to je možné mnoha různými způsoby

Prospěch na základě těchto principů může mít podle typu činnosti různé podoby a projevovat se různě. Pokud bude hrozit, že při dosahování prospěšných poslání bude docházet ke škodám, které převýší výsledný prospěch, nebude činnost shledána prospěšnou.

Nejprve bude Komise hledět na poslání, která jsou jasně definovatelná a hmatatelná. Je zřejmé, že různé typy činností budou potřebovat různě dokazovat hmatatelnost svého prospěchu. U některých organizací je prospěch na první pohled zřejmý (poskytuje-li organizace pomoc lidem v těžkých životních podmínkách a podobně). Nehmatatelný prospěch by měl být také identifikovatelný. Sice bude oproti tomu hmatatelnému hůře měřitelný, ale měl by být možné jej definovat. (Do této kategorie mohou spadat vzdělávací organizace, ekologické organizace a podobně.) Komise bude v těchto případech hledět na nepředpojaté názory soudů a rad, ale tento názor nemůže sám určovat, zda je činnost prospěšná či nikoliv.

Rozlišovány budou také prospěch přímý a nepřímý. Většina prospěšných poslání budou zahrnovat přímý prospěch. Ten je pojímán jako přímé zlepšení určitého stavu jedince. (Poskytnutí zdravotní péče, rekvalifikace...) Nepřímý prospěch ovšem bude při určování prospěšnosti organizace brán v úvahu také. (Příkladem může být organizace zvyšující efektivitu jiných organizací, či organizace poskytující rekreaci a relaxaci lidem poskytujícím přímý prospěch a podobně.)

Poslání a cíle prospěšných organizací však v žádném případě nemohou být politické. Komise není kompetentní k tomu, aby rozhodovala o prospěchu politických cílů pro veřejnost.

²⁸ Public Benefit – the legal principles, www.charity-commission.gov.uk, 2005

2.2. *Prospěch bude posuzován ve světle moderních podmínek*

Komise bude brát v úvahu moderní, měnící se podmínky potřeb a hodnotových orientací. Tak se v současnosti mohou stát prospěšnými aktivity, které by význam tohoto statutu před lety nesplňovaly.

2.3. *Prospěch musí být poskytován veřejnosti jako celku nebo její významné části*

Při posuzování tohoto požadavku nepůjde o pouhá čísla. Ta se budou lišit případ od případu. Prospěšnost bude posuzována v závislosti na určení cílové skupiny, zda půjde o skupinu znevýhodněných občanů, či o obyvatele určité oblasti či o tu oblast samotnou a podobně. Cílová skupina by však měla být dostatečně otevřenou.

Je-li činnost určena komukoliv, kdo má chuť jí využít, je určena veřejnosti jako celku, i přesto, že reálně jejích služeb (či výhod plynoucích z jejích aktivit) využívá malé množství lidí.

Prospěšná nebude činnost zaměřená na pouze zanedbatelné množství lidí. Pouze v případě, že se ukáže, že při podpoře takto malé skupiny má prospěch veřejnost jako celek, např.: v případě osob trpících neobvyklými chorobami či osoby uvržené do velmi specifických sociálních podmínek apod.

Příjemci prospěšných aktivit nesmí být definováni jakýmkoliv osobním propojením s organizací (rodinní příslušníci, přátelé...) a musí být definováni racionálně v mezích poslání (nelze je definovat jako světlovlasé apod.)

V případě, že příjemci prospěšných činností jsou zároveň členové organizace, mohou být za určitých okolností podmínky členství omezeny. Například se členy mohou stát obyvatelé určitého území, nebo osoby s určitými dovednostmi (herci, hudebníci v orchestru...), popřípadě je-li omezená kapacita organizace apod.

2.4. *Jakýkoliv soukromý prospěch/zisk smí být pouze doprovodný*

Případný soukromý prospěch musí vždy *přímo* doprovázet prospěšnou činnost (pomoc potřebným ve finanční nouzi) nebo být pouze vedlejším efektem prospěšné činnosti (vyplácení mezd).

Ve většině případů je soukromý prospěch vedlejším efektem, když vystává jako nezbytný, ale druhotný důsledek rozhodnutí organizace. Toto rozhodnutí musí být vedeno přímou snahou dosahovat prospěšných cílů dané organizace a zisk musí být v daných podmínkách adekvátní.

2.5. Chudší nesmí být z prospěchu zcela vyloučeni

Organizace mohou za svou činnost vybírat poplatky. Tyto poplatky mohou převyšovat náklady na služby za předpokladu, že toto navýšení je nezbytné a bude sloužit dalšímu rozvoji prospěšné činnosti. V případě, že jsou poplatky příliš vysoké a vylučují tak osoby v horším postavení z příjmu poskytovaných činností, je ohrožován veřejný prospěch.

Při posuzování, zda je organizace prospěšná, jestliže zpoplatňuje svoje činnosti, budou zohledňována tři hlavní kritéria:

- v úvahu budou brány jak přímé, tak nepřímé prospěšné činnosti
- to, že určité služby a aktivity organizace budou poskytovány hlavně lidem, kteří si mohou dovolit je platit, neznamená, že organizace není prospěšná
- organizace, která plně vylučuje z přímého či nepřímého prospěchu všechny, kdo jsou v horším sociálním postavení (chudší), není organizací prospěšnou.

Dalšími faktory, které budou posuzovány, budou:

- mají chudší lidé přístup ke službám či aktivitám poskytovaným za vysoké poplatky? Toto bude samozřejmě rozdílné u jednotlivých organizací, ale v úvahu bude bráno, zda: a) poskytuje organizace od poplatků určité úlevy, může zajistit finanční podporu či nabízí určitá neplacená místa (například stipendia ve školách apod.) b) existuje přístupné zajištění jiných prospěšných plánů c) přístup k jiným prospěšným zařízením a službám.
- Co je podstatou a jaký je rozsah poskytovaného prospěchu? V tomto případě jde o zjištění na jakou společenskou (veřejnou) potřebu organizace reaguje a jak ji naplňuje.

3. Posuzování prospěšnosti. Komise bude posuzovat zda je organizace prospěšnou, v případě, že si o to sama organizace zažádá. Zároveň bude Komise kontrolovat organizace stávající. Navrhovaný zákon mění dosavadní předpoklad, že všechny organizace poskytující vzdělání, náboženské aktivity a věnující se boji proti chudobě, jsou apriorně považovány za prospěšné. Takovéto organizace by musely v případě přijetí zákona prokazovat svou prospěšnost stejně jako všechny ostatní.

Příklad Francie

Dalším inspirativním přístupem k veřejnému prospěchu může být pro české prostředí **Francie**. Situaci Francie budu ilustrovat na příkladu nadací.

Pro založení nadace jsou ve Francii nutné tři předpoklady: „projev vůle směřující k založení nadace, majetková dotace a *uznání veřejné prospěšnosti státem*“²⁹. Pro naplnění právní podstaty nadace musí být splněny všechny tři požadavky. Přímý požadavek ze strany státu, aby nadace byla veřejně prospěšná, kladl stát již v roce 1749 a klade jej dodnes. V 19. století přetrvává strach z přílišného množství právnických osob držících nezcizitelný majetek, a proto stát umožňuje rušit organizace, které by se mohly přičít vládě. Stát tedy může rozhodnout nejen o statutu organizace, ale zároveň o její existenci, vzniku či zániku.

Požadavek na prospěšnost nadací klade i zákon z roku 1987, který se již snaží jasně vymezit prostředí nadací. Zároveň tento zákon sleduje jasné vymezení a směřování dobročinnosti a obecné prospěšnosti. I v tomto zákoně však o vzniku nadace rozhoduje, skrze Státní radu, stát. Tím, kdo zde tedy určuje veřejný prospěch a povoluje vznik právnické osoby vedené veřejným prospěchem, je stále jednoznačně stát.

Veřejnou prospěšnost nadaci přisuzuje stát na základě dvou zásad. 1) Nadace je právnická osoba zcela specifická a nelze ji zaměňovat se sdruženími, jejichž činnost je mnohdy téměř totožná. 2) Na základě 1) může stát odmítnout uznat veřejně prospěšnými ty organizace, které sice užívají právní formy nadací, ale ve skutečnosti jsou „pouze“ sdruženími.

Vymezení veřejného prospěchu není sice jasně definované a neměnné, ale vláda a Státní rada jsou k novým přístupům organizací velice obezřetné.

V 90. letech se vláda snaží o propojování firemního sektoru s veřejně prospěšnými činnostmi a povoluje a ustavuje vznik firemních nadací.

I ve Francii tedy existuje určitá Rada, která uděluje jednotlivým organizacím (nadacím) statut veřejné prospěšnosti. Veřejná prospěšnost není spojena jen s určitým organizačně právním zřízením, ale je posuzována v každém jednotlivém případě.

²⁹ Hurdík, Telec, Zákon o nadacích a nadačních fondech: komentář, C.H. Beck, Praha, 1998

2. Vymezení českého prostředí

V České republice je v současné době připravován nový občanský zákoník. V tomto zákoníku se připravuje i úprava statutu veřejné prospěšnosti. Tento statut mohou získat na základě žádosti a dodržení určitých podmínek neziskové právnické osoby.

Na úvod je třeba specifikovat subjekty, kterých se případné změny nejvíce a nejcitelněji dotknou a prostředí, ve kterém se tyto subjekty nacházejí. V českém prostředí jsou nejrozšířenějším typem subjektů hlavně nadace, obecně prospěšné společnosti a nepřeberné množství občanských sdružení.

Současná situace neziskového sektoru z hlediska právního vymezení a financování.

Pojmy občanský/neziskový sektor ani nezisková organizace nejsou v českém právním řádu explicitně definovány. Subjekty neziskového sektoru mají soukromoprávní povahu, a proto spadají do působnosti hlavně občanského zákoníku, který obecně formuluje postavení fyzických i právnických osob. Právnické osoby jsou rozděleny do kategorií – sdružení fyzických nebo právnických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy, a jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon. Neziskové organizace se obecně rozdělují na **veřejně/obecně prospěšné** a **vzájemně prospěšné**. Veřejně prospěšné organizace mají poslání v poskytování služeb a uspokojování potřeb široké veřejnosti, vzájemně prospěšné organizace jsou zaměřeny na uspokojování potřeb a dosahování cílů svých členů či klientů.

Jediný příkladný výčet neziskových subjektů lze nalézt v zákoně o dani z příjmu.³⁰ V tomto výčtu se objevují – zájmová sdružení právnických osob, pokud mají právní subjektivitu a nejsou zřízena za účelem zisku, občanská sdružení včetně odborových organizací, politické strany a politická hnutí, registrované církve a náboženské společnosti, nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, veřejné vysoké školy, obce, organizační složky státu, vyšší územní samosprávné celky, příspěvkové organizace, státní fondy. Všechny tyto subjekty musí splňovat podmínku, že nebyly zřízeny za účelem zisku. V zákoně jsou vyjmenovány proto, že pro ně platí jiná pravidla zdaňování než pro subjekty ziskové.

³⁰ zákon č. 586/1992 Sb. ve znění pozdějších úprav

Stát zajišťuje neziskovým organizacím specifické ekonomické podmínky pro vyvíjení jejich činnosti. Skrze dotační politiku, která má jasně definované oblasti podpory, stát neziskové organizace podporuje poskytováním dotací, určité finance poskytuje vybraným nadacím a dává výhody při placení daně z příjmu. Příjmy neziskových organizací jsou od daně z příjmu buď plně osvobozené, podmíněně osvobozené nebo jí vůbec nepodléhající.

Právnícká osoba si smí dary věnované neziskové organizaci, které mohou mít podobu financí, materiálního daru či poskytnutí určité služby, odečíst ze základu daně až do výše 2 %, fyzická osoba do výše 10% . V současné době se hovoří o přípravě tzv. daňových asignací, které by umožnily všem daňovým poplatníkům poskytnout 1 procento ze svých daní (nikoliv ze základu daně, ale opravdu z částky, kterou platí státu) jakékoliv neziskové organizaci. Daňové asignace ovšem hrozí tím, že stát, který tímto přijde o část svého příjmu, bude mít méně peněz pro rozdělování do neziskového sektoru a tím přijde mnoho menších neziskových organizací, které nejsou dostatečně organizačně uzpůsobené, o značnou část svých příjmů. Dalším problémem tohoto přístupu je možnost, že velké firmy namísto, aby své 1 procento někomu věnovaly založí vlastní neziskovou organizaci, které peníze věnují, a následně je použijí třeba na sportovní aktivity zaměstnanců nebo dokonce pouze vedoucích pracovníků či „nejvýnosnějších“ klientů.

Nejčastější neziskové subjekty v ČR

Nadace a nadační fondy

V současné době jsou nadace (a nadační fondy) ustaveny zákonem č. 227/1997 Sb. o nadacích a nadačních fondech. Tento zákon, tak ustavuje dva typy účelových sdružení majetku, tedy jedné z občanským zákoníkem vymezených kategorií právnických osob. Nadace je zřízena vždy a bezpodmínečně za obecně prospěšným cílem. Obecně prospěšným cílem je zejména *rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu*. S jiným bližším vymezením obecně prospěšného cíle, který je zásadní podmínkou vzniku nadace se v zákoně **nesetkáme**.

Nadace má povinnost vlastnit nadační jmění ve výši nejméně 500.000 korun. Hodnota jmění se nesmí po dobu působení nadace snížit pod tuto částku. Výnosy z tohoto jmění a případný jiný majetek používá k naplňování svých cílů hlavně formou poskytování

nadačních příspěvků jiným neziskovým organizacím. Nadace smí přijímat dary od třetích osob, a ty pak používá opět ve prospěch svého poslání.

Situace nadačních fondů je trochu rozdílná. Nadační fond musí mít stejně jako nadace obecně prospěšné poslání, ale na rozdíl od ní smí používat k jeho naplnění veškerý svůj majetek. Nadační fond nemá stanovenou minimální hodnotu majetku potřebného k založení.

Zřizovatelem nadace i nadačního fondu může být jedna či více fyzických osob, právnická osoba, více právnických osob nebo jakýkoliv počet fyzických a právnických osob dohromady. Tak v České republice existují nadace zřízené velkými firmami stejně jako nadace zřízené jednotlivci.

Nadace má podle novely zákona z roku 2002 možnost sama založit obecně prospěšnou společnost a jejím prostřednictvím dosahovat svého poslání.

Obecně prospěšné společnosti

Vznik obecně prospěšné společnosti je výsledkem ustavení zákona č. 248/1995 Sb. o obecně prospěšných společnostech. Tento zákon ustavil právnickou osobu, která měla být mimo jiné „zdravým“ konkurentem dosavadních rozpočtových a příspěvkových organizací státu.

Obecně prospěšné společnosti zákon definuje jako organizace *poskytující obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny rovných podmínek a podléhající nezávislé kontrole veřejnosti*. Tyto organizace mohou své služby poskytovat i za peníze, ale případný zisk musí opět vkládat do naplňování svého poslání, nikoliv jej dělit mezi své zaměstnance či zakladatele.

Činnost obecně prospěšných organizací je nejpatrnější v oblastech, ve kterých není pro ziskové subjekty výhodné podnikat. Nejčastějšími oblastmi působnosti jsou tedy kultura, volný čas, sociální služby, ekologie, občanskoprávní osvěta a další. Ze strany státu by na tomto místě jistě stálo za úvahu, zda by nebylo „výhodnější“ pouze jakkoliv podpořit podnikatelské subjekty, aby se jim vyplatilo do tohoto prostoru vstupovat. Podpora nemusí spočívat pouze v peněžitých dotacích, může mít podobu daňových úlev a podobně.

O tom, co je či není obecně prospěšnou službou se však zákon nezmiňuje, organizace ji pouze musí mít uvedenu v zakládací listině. Zároveň zákon omezuje tuto

právníckou osobu pouze na organizace *poskytující služby*. Organizace věnující se jiným typům činností tak tuto právníckou osobu zakládat nemohou.

Tento typ organizace může být založen jednou či více fyzickými osobami, právníckou osobou, více právníckými osobami, společně libovolným počtem fyzických a právníckých osob nebo státem.

V obou předchozích případech, nadace respektive nadační fond i obecně prospěšná společnost, mají již ze zákona „danou“ jakousi obecnou prospěšnost. Obecně prospěšný cíl či obecně prospěšnou službu. Ta sice není nikterak vymezena, ale zákon ji předpokládá. Udává pouze určité oblasti, ve kterých se pohybuje, ale výčet oblastí, ve kterých mají a mohou tyto subjekty působit, nelze považovat za vyčerpávající.

Trochu v jiné situaci jsou občanská sdružení.

Občanské sdružení

Občanské sdružení je typ organizace ustavený zákonem č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů. Podle tohoto zákona smějí občané vytvářet právníckou osobu nazvanou občanské sdružení. Přípravný výbor zašle stanovы vznikajícího sdružení na Ministerstvo vnitra, které je musí schválit a poté sdružení zaregistrovat do rejstříku. Občanské sdružení vzniká dnem zápisu do rejstříku. Tato forma neziskové organizace je v České republice nejrozšířenější. Sdružení může mít zcela libovolné poslání kromě těch, které zakazuje zákon, jako např.: omezování práv a svobod jiných občanů na základě jejich národnosti, pohlaví, rasy, politického či jiného smýšlení, náboženského vyznání atd. Zákon tedy pouze zakazuje vytvořit sdružení, které by v rámci svého poslání porušovalo Ústavu či zákony České republiky.

I přesto, že je činnost občanských sdružení mnohdy totožná s činností obecně prospěšných společností, není v ní o obecné prospěšnosti právně ani zmínky. Občanská sdružení jsou „pouhou“ realizací možnosti občanů sdružovat se.

Stejně jako předchozí typy organizací, ani občanské sdružení není zakládáno za účelem zisku, ale i přesto smí vykonávat výdělečnou činnost. Samofinancování sdružení je dokonce velice žádoucí, protože je jakousi zárukou dlouhodobější finanční stability a efektivity organizace.

Občanské sdružení musí zakládat nejméně tři fyzické osoby z nichž nejméně jedna musí být starší 18 let. Právnícké osoby se mohou po založení stát členy sdružení, zakládat občanská sdružení nesmějí.

Tabulka 1. Počet neziskových subjektů na území ČR v roce 2003

Subjekt	Počet subjektů v roce 2003
Občanské sdružení	48804
Obecně prospěšná společnost	609
Nadace	322
Nadační fond	799

(Zpráva o neziskovém sektoru v České republice, zpracovala Tereza Vajdová)

Lze předpokládat, že tento počet se od roku 2003 zvýšil.

V čem je současný občanský zákoník nevyhovující?

Záměrem připravovaného zákona o veřejné prospěšnosti obsaženého v nově připravovaném občanském zákoníku je podle preambule modelového ustanovení tohoto zákona posílení role veřejně prospěšných organizací ve společnosti, podpora jejich veřejně prospěšných činností, posílení jejich transparentnosti a zúčtovatelnost jejich působení. Zákon má být také jakýmsi návodem pro vládu, která užívá veřejně prospěšných organizací k zajištění služeb sloužících prospěchu veřejnosti.

Budu-li hovořit o občanském zákoníku půjde mi tedy hlavně o připravovaný zákon o veřejné prospěšnosti, nadacích a jiná ustanovení týkající se neziskového sektoru a jeho nejčastějších subjektů.

Současný občanský zákoník ani jednotlivé zákony se podrobněji nevyjadřují k tomu, co má být obsahem pojmu obecně prospěšná společnost i přesto, že zákon č. 248/1995 Sb. právníckou osobu s tímto označením ustavuje. V případě nadací se v zákoně hovoří o obecně prospěšných cílech, ale nikde není definováno, co obecně prospěšným cílem je. Základními nedostatky se tedy jeví nejasnost pojmů obecně prospěšná služba a obecně prospěšný cíl.

Občanský zákoník je pak spíše než nevyhovující pouze nedostačující. Obsahuje v sobě několik nevyjasněných pojmů a skutečností, které se snad v novém zákoníku podaří odstranit, aniž by ustavení bylo jakkoliv omezující pro efektivní činnost a plnou nezávislost organizací.

3. Navrhované změny

Vymezení statutu obecné/veřejné prospěšnosti by mělo podle očekávání být prakticky užito ve stanovení kritérií pro registraci obecně/veřejně prospěšné společnosti/sdružení, k odlišení nároků na přístup k financím z veřejného rozpočtu a ke stanovení specifických daňových výhod. Statut obecné prospěšnosti by s sebou pro organizace nesl také určité zvláštní povinnosti³¹

Překladatel Modelového ustanovení zákona o veřejně prospěšných organizacích, výsledku porady expertů ze 13 zemí konané v roce 1999 a svolané Mezinárodním centrem neziskového práva (INCL), Petr Pajas spatřuje nedostatek současného občanského zákoníku v následujících bodech. Stávající zákoník ***nerozlišuje mezi organizacemi, které jsou vzájemně prospěšné a těmi, které působí v zájmu veřejném***. Toto rozlišení považuje za důležité hlavně kvůli jasnému vymezení možností využívat daňových výhod a úlev. Při získání statutu obecné/veřejné prospěšnosti by se daňové výhody a úlevy nevztahovaly pouze na neziskové organizace, ale i na právnické či fyzické osoby, které tyto organizace podporují finančně či hmotně. Otázka vzájemné či veřejné/obecné působnosti je z tohoto pohledu klíčová. Kde je ovšem hranice mezi vzájemnou a veřejnou působností? Pomáhá-li někdo drogově závislým, dotýká se to nějak celé společnosti a tedy veřejnosti? Stará –li se někdo o les, je to veřejně či vzájemně prospěšné? Spolek filatelistů - jde o veřejné nebo vzájemné působení? Začneme-li se zabývat otázkou rozlišení působnosti neziskových organizací narazíme na nepřehledné množství minimálně sporných momentů. Jaká by měla být kritéria pro určení veřejné či vzájemné prospěšnosti?

Velikost cílové skupiny, tedy počet klientů, je zavádějící, protože existují v České republice specifické skupiny obyvatel, které potřebují specifickou péči, ale nikdy svým množstvím určité případné stanovené hranice nedosáhnou. Dalším problémem tohoto

³¹ Pajas, Studie pro Radu NNO, 1999

kritéria je otázka, kdo je cílovou skupinou např. při záchraně božích muk ve vesnici na Moravě. Je to veřejnost jako celek? Nebo pouze obyvatelé vesnice?

Kritérium velkoplošné působnosti? Celorepubliková působnost jako veřejně a regionální jako vzájemně prospěšná? To se také nejeví příliš šťastně. Malé organizace nikdy nemají a nebudou mít možnost působit celorepublikově. Například organizace chránící jihočeské lesy je nemůže chránit i v Ústí nad Labem. Tím by se z veřejné působnosti vyloučily organizace, které mají ve své činnosti jakoukoliv místní specifiku.

Existují vůbec nějaké cíle, ke kterým směřujeme všichni, jako jedna veřejnost? Jsou hodnoty, na kterých se celá společnost shodne a bude ochotna za nimi jít? Pravděpodobně těžko.

Dalším problematickým momentem současného občanského zákoníku podle P. Pajase je to, že *orgány státní správy v současnosti mohou zřizovat neustále nové typy právnických osob*, jako například veřejně prospěšná organizace v oblasti kultury a podobně, čímž vznikají nejasnosti o jejich náplni.

Velkým nedostatkem je již zmiňované *nejasné pojmosloví*. Tak organizace používají označení „charitativní“, „dobročinná“, „nezisková“ a jiné, aniž by toto jasně vyjadřovalo její činnost, právní postavení či poslání. Obsah těchto pojmů je v současnosti zcela nejasný. Mezi veřejností panuje rozšířená představa, že například označení nezisková organizace znamená, že takováto společnost *nesmí* mít na konci zúčtovacího období své činnosti žádný zisk. Neziskovost organizace však spočívá pouze v tom, že případný zisk, který není hlavním cílem činnosti, se nerozděluje mezi zakladatele a zaměstnance, ale vkládá se zpět do činnosti samotné. Již výše jsem se zmiňovala o nedostatečném (resp. žádném) definování obecně prospěšných cílů a služeb. U těchto pojmů se nabízí vytvoření jakýchsi kategorií a seznam takových služeb a cílů. V takovém případě však vyvstává otázka zda je možné takovýto seznam udělat vyčerpávající a zda by měl zůstat otevřený či nikoliv. Lepší se jeví varianta otevřeného seznamu, protože hodnotové orientace společnosti nejsou neměnné a je třeba nechat jim prostor pro případné změny a tím pro změny v chápání toho, co je a co není veřejně prospěšné.

Pro *zvýšení transparentnosti hospodaření obecně/veřejně prospěšných* organizací by ze statutu obecné/veřejné prospěšnosti plynuly i zvýšené povinnosti. Vyšší transparentnost by zvýšila důvěru vůči organizacím a pomohla zefektivnit kontrolu nad jejich hospodařením.

Nabízí se tedy otázky, co je **obecná/veřejná prospěšnost** jako taková, co je **obecně prospěšný cíl**, co znamená **obecně prospěšná služba** a jak lze jednoznačně rozlišit **vzájemně** a **obecně/veřejně prospěšné organizace**. Na jakém základě by se měl statut obecné prospěšnosti udělovat, kdo by jej měl udělovat, na jak dlouho, za jakých podmínek, jaké budou podmínky odejmutí statutu a jaké z něj poplynou konkrétní výhody. Zároveň je třeba osvětlit, jaké povinnosti by s sebou statut nesl, protože rapidní nárůst administrativních povinností by pro menší organizace mohl znamenat okamžitý zánik. Nezanedbatelnou otázkou je, jak bude zaručena dosavadní plná nezávislost organizace.

Obecně/veřejně prospěšné vs. vzájemně prospěšné

Odlišení těchto dvou typů organizací je jedním z klíčových problémů. Touto otázkou se odmítlo pro její obtížnost zabývat již mnoho konferencí a setkání odborníků. Jde jednoduše o příliš spornou záležitost než aby bylo možné ji jednoznačně zodpovědět. Výsledkem konferencí organizovaných Mezinárodním centrem neziskového práva (INCL – International Center for Not-for-Profit Law) a Institutu pro otevřenou společnost (OSI – Open Society Institute) je pouze jakýsi rámec, ve kterém lze tento problém nahlížet. Pro řešení problému obecné/veřejné a vzájemné prospěšnosti tedy nabízejí několik obecných zásad:

- a) činnosti prospěšné pro uzavřenou skupinu osob nebo pro jednotlivce jsou opakem veřejně prospěšných činností - pokud lze definovat veřejně prospěšné organizace, pak ostatní jsou vzájemně prospěšné;
- b) veřejně prospěšné jsou obvykle organizace založené státem nebo činnosti státem zajišťované, objednané nebo upřednostňované;
- c) veřejně prospěšná organizace svojí činností ovlivňuje celou veřejnost či její podstatnou část nebo byla za tímto účelem založena;
- d) veřejně prospěšná může být organizace, která je štedře podporována veřejností nebo státem;
- e) obecnou užitečnost vzájemně prospěšných organizací, jako je např. golfový klub není možné ztotožnit s veřejnou prospěšností.³²

³² Pajas, Studie pro Radu NNO, 1999, str.4

Z těchto obecně platných zásad žádné konkrétní řešení neplyne. Bez ohledu na to, že například to, že je služba poskytována státem ještě nemusí zajišťovat, že služba je opravdu veřejně prospěšná a nelze ji poskytovat jinak a lépe.

Pro jasné stanovení hranice vedené mezi obecnou a vzájemnou prospěšností by bylo třeba určit si jedinou společenskou doktrínu a jediný náhled na společnost. Z této doktríny vycházet a následně vydedukovat, co vůbec je veřejnost, jaké má potřeby a funkce a co je tedy v zájmu veřejnosti a co nikoliv. Tento „doktrínový“ přístup je však krajně nedemokratický, protože ve společnosti panuje nespočet různých přístupů ke společnosti, veřejnosti, funkci veřejnosti atd.

Udělování statutu veřejné prospěšnosti

Připravovaný občanský zákoník by přisuzoval statut veřejné prospěšnosti té právnické osobě, která:

- a) svou činností sleduje dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl
- b) vykonává veřejně prospěšnou činnost nebo poskytuje veřejně prospěšnou podporu za předem stanovených a rovných podmínek pro každého a
- c) jejíž zisk bude podle zakladatelského právního jednání v podstatné části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro něž je založena.

Tyto podmínky však musí být splněny všechny. Nejasné opět zůstává co jsou veřejně prospěšný cíl, služba a obecné blaho a jako nejasnost nová se nabízí otázka co je podstatná část zisku, který má být opět použit pro veřejně prospěšnou činnost, pro kterou byla organizace založena. Také z podmínek plyne, že obecného blaha lze dosahovat pouze poskytováním služeb či podpory, což může být silně zavádějící.

V modelovém zákoně o veřejné prospěšnosti se hovoří o Komisi veřejné prospěšnosti. V otázce zřízení Komise je naprosto jasně patrná inspirace Velkou Británií a Francií. V obou zemích již dlouhou dobu instituce takového typu fungují. Podstatný rozdíl obou přístupů je ten, že ve Velké Británii je Komise nezávislým orgánem zatímco v případě Francie se jedná o Komisi státní. Tento problém se český návrh snaží řešit jakýmsi kompromisem. V případné Komisi v České republice by totiž měli zasednout jak zástupci vlády, tak i představitelé neziskového sektoru. (viz. níže)

Komise veřejné prospěšnosti by udělovala statut veřejné prospěšnosti organizacím na základě písemné žádosti, ve které by organizace musela prokázat, že:

- a) je registrována v souladu s platnými zákony jako právnická osoba

b) je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a jako taková opravdu působí.

Mezi faktory určující zda je nezisková organizace organizačně uzpůsobena pro činnost veřejně prospěšnou patří: I. skutečnost, že nezisková organizace poskytuje významný prospěch:

a) veřejnosti jako celku

b) vymezené cílové skupině o níž platí:

1) že je v nevýhodě ve srovnání s obyvatelstvem v jeho celku nebo

2) veřejnost získává podstatnou hodnotu tím, že je zvláštní prospěch poskytován vymezené cílové skupině. (V tomto bodě může docházet k mnoha neshodám jaké má veřejnost hodnoty ze zvláštní podpory určitých skupin. Takových skupin je nespočet a veřejnost jako celek se jistě nikdy neshodne komu je třeba věnovat pozornost v zájmu obecné prospěšnosti a komu nikoliv. Otázkou také zůstává jak bude Komise posuzovat hodnoty, které organizace veřejnosti přináší.)

II. skutečnost, že organizace poskytuje významné zboží či služby za cenu nákladů na jejich pořízení nebo za cenu nižší.

III. veškeré další faktory prokazující, že organizace je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a že je opravdu vykonává.

Faktory poukazující na to, že organizace není v zásadě veřejně prospěšná jsou hlavně:

a) skutečnost, že organizace je zaměřena na uzavřenou cílovou skupinu obyvatelstva, zejména takovou, která je tvořena osobami určitou formou spojené s organizací nebo jejími zaměstnanci.

b) skutečnost, že organizace nesleduje pouze neziskové účely, ale že je ve skutečnosti organizována za komerčním účelem.

c) skutečnost, že se organizace pravidelně podílí na prodeji zboží či služeb za cenu převyšující náklady.

d) skutečnost, že organizace poskytuje nepřiměřené kompenzace nebo jiné speciální výhody svým zaměstnancům nebo jiným osobám spojeným s organizací.³³

Komise musí v těchto bodech zvažovat zda ekonomické aktivity organizace pouze pomáhají naplňovat její veřejně prospěšný cíl, což není v žádném případě negativní faktor, nebo zda se jedná ve skutečnosti o komerční organizaci.

³³ Modelová ustanovení zákona o veřejně prospěšných organizacích, 2001, překlad Petr Pajas

Komise

Komise by měla být nezávislým orgánem tvořeným zástupci vlády, veřejně prospěšných organizací a osobností požívajících důvěru veřejnosti.

Komise by měla plnit funkci certifikační, dozorčí a kárnou. Její chod by měl zajišťovat příspěvek ze státního rozpočtu. Tento bod je jistě možné považovat za zdroj pochybností ohledně poplatnosti převažující politické reprezentaci.

Od Komise se očekává znalost problematiky veřejně prospěšných organizací a z toho plynoucí efektivita její práce, konzistence a kvalita jejích rozhodování.

Případný počet členů Komise. Obecně se však předpokládá, že mezi komisaři by jistě bylo několik představitelů veřejně prospěšných organizací, kteří by byli zárukou proti represivním nebo diskriminačním rozhodnutím. Přítomnost těchto komisařů by také zvyšovala důvěru veřejnosti v takovou instituci.

Funkční období komisařů by mělo být od dvou do šesti let. Délka funkčního období musí zajišťovat zkušenost komisařů a zároveň nesmí připustit stagnaci a případný konflikt zájmů respektive dostatečnou objektivitu.

Komise by tedy udělovala a odnímalas statut veřejné prospěšnosti, vedla sbírku dokumentů spojených s udělením či odejmutím statutu a zajišťovala školení pro veřejně prospěšné organizace.

Komise by směla udělovat organizacím sankce za nedodržování podmínek plynoucích z přidělení statutu veřejné prospěšnosti.

Volbu komisařů by pravděpodobně upravily správní zákony České republiky.

Proti rozhodnutí Komise by bylo možné se odvolat k soudu a to nikoliv pouze v případě odmítnutí přidělení statutu veřejné prospěšnosti, ale i v případě udělených sankcí a jiných rozhodnutí.

Obecně prospěšný cíl a obecně prospěšná služba

Podle zákona o nadacích je obecně prospěšným cílem, za kterým jsou nadace zřizovány, rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu. Více se o obecném prospěchu zákon nezmiňuje.

Zákon o obecně prospěšných společnostech na toto téma pouze požaduje, aby druh poskytované obecně prospěšné služby byl zapsán v zakládací listině.

Modelový zákon o veřejně prospěšných organizacích hovoří o veřejně prospěšných činnostech, kterými jsou všechny činnosti, které propagují či podporují veřejný prospěch propagací nebo podporou oblastí:

- a) humanitární pomoc nebo pomoc při přírodních katastrofách
- b) charitativní činnost
- c) kultura a umění
- d) náboženské aktivity
- e) ochrana dětí, mládeže a osob s postižením
- f) ochrana historických památek a péče o ně
- g) ochrana občanských a lidských práv
- h) ochrana ohrožených nebo zraněných živočichů a péče o ně
- i) ochrana spotřebitele
- j) ochrana zdraví , lékařská péče
- k) ochrana životního prostředí, ekologie
- l) odstranění diskriminace založené na rozdílech rasy, etnika, náboženství či jiné zákonem zakázané diskriminace
- m) péče o zdraví a fyzickou zdatnost
- n) podpora nebo ochrana fyzicky nebo mentálně postižených osob
- o) pomoc uprchlíkům
- p) pomoc veřejné správě při plnění jejích povinností
- q) provozování amatérského sportu a tělovýchovy
- r) rozvoj demokracie
- s) sociální a hospodářský rozvoj
- t) sociální péče
- u) sociální soudržnost

- v) úsilí směřující k odstranění chudoby
- w) věda
- x) vzdělávání, školení a osvěta
- y) kterákoli další činnost označená Komisí pro veřejnou prospěšnost jako podporující veřejné blaho nebo sloužící veřejnosti.

V Modelovém ustanovení tedy naprosto mizí pojmy obecně/veřejně prospěšná služba a cíl. Hovoří se již o veřejně prospěšných činnostech jako o propagaci a podpoře výše zmíněných oblastí. Seznam oblastí by ovšem v žádném případě neměl být uzavřený a neměnný. O tuto operativnost a schopnost přizpůsobovat se změnám ve vnímání veřejně prospěšných činností se snaží bod y) *kterákoli další činnost označená Komisí...* Tato formulace očekává od komisařů plnou objektivitu a nezaujatost vůči případným novým pojetím veřejně prospěšného. Zároveň se od komisařů očekává plná nezaujatost a nezávislost na stávající politické reprezentaci. Tento požadavek je však utopický za předpokladu, že určitý počet komisařů by měli tvořit představitelé vlády.

Daňové výhody a ekonomická opatření veřejně prospěšných organizací

Veřejně prospěšná organizace by měla být plně osvobozena od daně z příjmů. To se týká, jak příjmů z dotací, grantů, členských příspěvků tak i příjmu z případné výdělečné aktivity veřejně prospěšné organizace.

Od celních poplatků by mělo být osvobozeno vše co:

- a) spotřebovává veřejně prospěšná organizace v souvislosti s veřejně prospěšnými aktivitami
- b) používá veřejně prospěšná organizace po dobu nejméně tří let pro veřejně prospěšné aktivity
- c) dále poskytuje organizace bezúplatně třetím osobám v souvislosti s veřejně prospěšnými aktivitami

V připravované změně se hovoří o daňovém zvýhodnění nejen veřejně prospěšných organizací samotných, ale i o výhodách připadajících subjektům takové organizace podporujícím. Podnikatelský subjekt či jednotlivec si tak může své dary veřejně prospěšným organizacím odečíst od základu daně do výše:

- a) 50% zdanitelného příjmu u jednotlivců
- b) 10% zdanitelného příjmu u obchodní společnosti.

Výše možného odpisu dárců se snižuje o hodnotu služeb či zboží, které plynou dárci jako důsledek poskytnutého daru.

V souvislosti se státními dotacemi se uvažuje o výrazném zvýhodnění veřejně prospěšných organizací v přístupu k nim.

Hlavní změny

Podíváme-li se tedy na hlavní změny, které by připravovaný zákoník a posléze zákon mohly přinést nalezneme tyto:

1.) Zvýšení přehlednosti o vzájemné či veřejné prospěšnosti organizace.

Takováto přehlednost by jistě posílila důvěru veřejnosti ve veřejně prospěšné organizace a jim podobné subjekty. Zároveň je možné očekávat, že činnosti označené za „pouze“ vzájemně prospěšné a tak možná postrádající statut veřejné prospěšnosti, budou v očích veřejnosti zdiskreditované bez ohledu na potřebnost či přínos jejich činnosti.

2.) Daňové výhody pro veřejně prospěšné organizace i jejich dárců a sponzory.

Daňové úlevy dárců a sponzorů podporují širší účast veřejnosti na chodu občanských aktivit. Tento krok by mohl výrazně posílit úlohu českého neziskového sektoru a občanské společnosti vůbec. Problematickou by se tato změna mohla stát pro organizace menší, pro které nebude jednoduché nebo dokonce vůbec možné splnit podmínky přidělení statutu veřejné prospěšnosti. Ty pak budou „vyloučeny“ ze zájmu soukromých či podnikatelských subjektů.

V případě veřejně prospěšných organizací by bylo dobré uvažovat o případných daňových asignacích popsanych výše. Pro firmy, které by chtěly své peníze pouze přelít do jiné své aktivity založením jakékoliv neziskové organizace (občanské sdružení...) již nebudou mít možnost takovouto organizaci vydávat za veřejně prospěšnou, protože zákon

vysloveně zakazuje, aby organizace vznikla ve prospěch určité (hlavně např. zaměstnanecké) skupiny.

3.) Jednodušší přístup veřejně prospěšných organizací k financím ze státního rozpočtu a dotací.

Tato výhoda bude nesporně ulehčením byrokratického aparátu, který spravuje a řídí v současnosti státní finance a posléze je rozděluje. Pro malé organizace či pro organizace, kterým nebyl statut veřejné prospěšnosti přidělen proto, že na něj organizačně nedosáhly, ovšem hrozí stejný problém jako v případě daňových úlev pro dárce a sponzory veřejně prospěšných organizací. Malé organizace tak budou znevýhodněny jak v přístupu k financím ze soukromého a podnikatelského sektoru tak ze sektoru státního. V konečném efektu by tato opatření mohla znamenat zánik organizací, které nedosáhnou na statut veřejné prospěšnosti a nemají zajištěno financování jiným způsobem.

4.) Zvýšené požadavky na transparentnost hospodaření veřejně prospěšných organizací.

Další krok, který by mohl vést ke zvýšení důvěry veřejnosti v dané organizace. Do hospodaření by mělo být možné kdykoliv či po domluvě nahlédnout. Nesrovnalosti v hospodaření by byly jednou z podmínek, které musí organizace splnit pro přidělení statutu veřejné prospěšnosti. Komise veřejné prospěšnosti může statut na základě nesrovnalostí v hospodaření odejmout.

Otázkou je zda bude muset hospodaření takových organizací procházet auditem či nikoliv.

5.) Zřízení Komise veřejné prospěšnosti

V případě schválení zákona v současné nebo podobné podobě by byla zřízena Komise veřejné prospěšnosti, která by udělovala resp. odjímala statut veřejné prospěšnosti. Oproti současné situaci, kdy nejčastější forma neziskové organizace tedy občanské sdružení vzniká pouze nahlášením a zasláním stanov na Ministerstvo vnitra, by zde byl orgán, který je specialistou na veřejně prospěšné a veřejnost ztrácí možnost sama rozhodnout co je a co není veřejně prospěšné.

6.) Zavedení povinností pro veřejně prospěšné organizace.

Veřejně prospěšné organizace musí prokazovat plnou transparentnost svého hospodaření, jak již bylo zmíněno, zároveň budou muset pravděpodobně průběžně dokazovat, že se stále věnují veřejně prospěšné činnosti, na jejímž základě dostaly statut přidělen. V navrhovaném zákoně se hovoří i o povinnosti zpřístupnit veřejnosti stanovy a jiné dokumenty organizace. I tato drobnost může být pro menší organizace problémem, jelikož mnoho z nich sídlí v bytě některého ze členů. Veškeré povinnosti plynoucí z udělení statutu ještě nejsou úplně známé a je v tuto chvíli zřejmé, že jejich ustanovení bude rozhodujícím momentem při hodnocení dopadu předkládaného zákona. Zvýšené povinnosti organizací si samozřejmě vyžadují vyšší personální (prokazování veřejné prospěšnosti, vykazování veřejně prospěšné činnosti, archivace dokumentů, průběžné zprávy...) a finanční (zajištění mezd pro zaměstnance starající se o administrativu organizace, zvýšené náklady na kancelářské potřeby...) zajištění organizací.

Pro samotné organizace by z výše popsaného mohlo plynout následující:

Z hlediska organizační struktury a z ní plynoucí schopnosti dosáhnout na statut veřejné prospěšnosti.

1.) V případě, že organizace je již v současné době dostatečně finančně stabilní i bez zásadní finanční podpory ze strany sponzorů, dotací krajů či státu a grantů, tzn, že poskytuje služby natolik žádané a poskytuje je za úplatu, která její vlastní chod „pokryje“, nově vzniklou situaci pravděpodobně ani nepocítí. Není pro ni nikterak nutné se o statut veřejné prospěšnosti ucházet a splňovat jeho podmínky, protože její současný stav je vyhovující.

2.) V případě, že organizace je závislá na finanční podpoře státu, krajů, sponzorů a dárců a je dostatečně organizačně zajištěna a schopna plnit podmínky plynoucí ze statutu, má pro ně dostatečné personální zázemí a podobně, bude pro ni jeho přidělení pravděpodobně velkou výhodou.

3.) Třetím případem jsou organizace, které jsou závislé na dotacích, grantech, darech a sponzorských darech, ale zároveň bohužel nemají dostatečné personální, finanční ani jiné zázemí pro to, aby byly schopny plnit podmínky statutu. Pro tyto organizace může

navrhovaný zákon znamenat v konečném efektu i zánik. Situace v současném neziskovém sektoru je po personální a finanční stránce poměrně nestabilní a proto lze očekávat, že organizací v takovéto situaci nemusí být málo.

Z hlediska vykonávané činnosti a z ní plynoucí schopnosti dosáhnout na statut veřejné prospěšnosti.

1. Bude-li činnost organizace shledána veřejně prospěšnou (nikoliv „pouze“ vzájemně prospěšnou), získá tato organizace mnohem snazší přístup k veřejným zdrojům. Stane se výhodnějším příjemcem darů od případných dárců.

2. Bude-li činnost organizace shledána „pouze“ vzájemně prospěšnou, stává se tato organizace zcela závislou na podpoře soukromých a firemních dárců, v jejichž očích je ovšem diskreditována právě svým označením vzájemně prospěšné organizace.

V čem se český návrh inspiroval v uvedených zahraničních příkladech?

Podobnost s anglickým modelem je zcela zjevná, jedná se o ustavení „nezávislého“ orgánu, který bude statut organizacím přidělovat, na základě určitého schváleného (i když otevřeného) výčtu aktivit. Statut prospěšnosti je i v Británii připisován pouze neziskovým subjektům (viz. Osobní prospěch je vždy pouze doprovodný). Stejně tenká hranice je mezi veřejností a její „významnou částí“. Tyto pojmy ani britský návrh ani český návrh nijak konkrétněji nevymezují.

Tento model „nezávislé“ komise však dává moc velký prostor pro korupci. Komise bude vždy závislá (svým rozpočtem) na politické reprezentaci a to samotné je silný důvod pro loajalitu k pouze určitému vidění prospěchu a blaha.

Z francouzského pojetí se také přejímá hlavně ustavení komise, ale ta (naštěstí) nemá jako ve Francii možnost plně zamezit vzniku právnické osoby, česká navrhovaná komise by pouze mohla odmítnout přidělit statut veřejného prospěchu. Francouzský přístup se nám může zdát trochu totalitní, ale nutno podotknout, že naše případná Komise a pevné ustavení veřejné prospěšnosti a stanovení striktních podmínek pro jeho naplňování může být pouhým začátkem téhož.

III. Návaznost navrhovaného zákona na teoretická východiska obecného blaha a veřejného prospěchu

Na základě uvedených autorů a jejich koncepcí se ukazují dva hlavní proudy uvažování o obecném blahu.

První proud úvah má svou tradici u Aristotela, následují jej křesťanští autoři a následně i Rousseau. Všichni tito myslitelé uvažují o obecném blahu jako o něčem, co jaksi reálně existuje a k čemu je možné politickým jednáním dospět. Aristoteles hovoří o takovém uspořádání jako o přirozeném řádu, kdy každý jednotlivý občan má v obci své místo, jehož zaujetím přispívá blahu celku. Podobný přístup mají i zmiňovaní křesťanští autoři pouze s tím rozdílem, že u nich je otázka naplňování obecného blaha úkolem panovníka a nikdo jiný v podstatě ani nemá možnost tento fenomén výrazněji politicky ovlivnit. Rousseauův pohled již počítá s účastí všech občanů na směřování ke společně stanovenému obecnému blahu.

Rousseau uvažuje o obecné vůli jako o tom, co vede ke konkrétním projevům obecného blaha. Rousseauova většina, která vždy rozhoduje v prostředí přímé demokracie, kde tedy mohou zaznít všechny názory a argumenty, je skupinou, která vždy jaksi (i když třeba ne zcela vědomě) spěje k obecnému blahu.

Na základě tohoto způsobu myšlení je navrhovaný zákon zcela v souladu s politickými zásadami. Obecné blaho představované veřejným prospěchem je tak jasně definovaným prostorem, kde se občan má pohybovat.

Proti takovému přístupu se však staví mnoho kritiků s tím, že je totalitní. Načrtla jsem stanoviska Talmona, Schumpetera, Poppera, Hayeka a dalších, kteří všichni považují jednotné a zavazující vymezení obecného blaha za totalitní. Shodují se na tom, že jednotlivci se nemohou shodnout na jednotném konstrukt obecného dobra a ten, proto buď vůbec neexistuje (Schupeter, Popper a další) nebo jej lze uskutečňovat pouze nevědomky a jako „vedlejší produkt“ osobních zájmů (Hirschman a další) nebo náboženských předpokladů (Weber).

Z hlediska otevřené společnosti Karla Poppera žádné oprávnění pro vymezení obsahu veřejného prospěchu očekávat nelze. Určit nějaké organizace jako veřejně prospěšné a některé jako „pouze“ vzájemně prospěšné je nepřijatelný zásah státu do konceptu rovnostářství. Žádná skupina a tedy ani organizace nemůže být považována na

základě nějakého statutu (nikoliv na základě osobní volby každého jednotlivce) za „lepší“ či prospěšnější. Než ta, která na statut za jakéhokoliv důvodu nedosáhne.

Hledat určitá kritéria, kde by se dala případná charakteristika obecného blaha a veřejného prospěchu nacházet, by možná bylo možné v otázce zda každý z načrtnutých obsahů (uvedených v modelovém zákoně) neporušuje základní tři pilíře otevřené společnosti. Tedy svobodu, rovnostářství a individualismus. Pokud by konkrétní obsah neporušoval ani jednu z těchto zásad, bylo by snad možné uzнат jej za veřejně prospěšné, ale pouze ve smyslu neškodlivé otevřené společnosti, tzn. netotalitární. Hledání výslovného prospěchu státu podle Poppera absolutně nepřísluší a tohoto úkolu se musí zhostit každý jednotlivec sám. V podstatě by se dalo říci, že ani společný (kolektivní) obecný zájem a obecné blaho neexistuje, jeho maximální možná existence je právě uchování otevřené společnosti.

Vezmeme-li v úvahu koncept F.A. Hayeka, vidíme, že i pro něj je definování cílů obecně prospěšných činností zcela nelegitimní. Hayek hovoří o stanovení určitých procesů, které by všem umožnily naplňovat své osobní zájmy dle vlastních schopností a možností. V této formulaci ovšem chybí ohled na ty (popřípadě na to), kteří své zájmy naplňovat z nejrůznějších důvodů sami nemohou. Těm (tomu, mám na mysli např. životní prostředí, kulturní dědictví apod.) by mohla jasná formulace ochrany a prosazování jejich zájmů jako zájmu obecného jistě prospět. Hayekův požadavek, že je žádoucí pokud výsledky určitého zákona či pravidla jsou nepředvídatelná, lze teoreticky daným zákonem naplnit. V tuto chvíli opravdu nelze reálně vyvodit všechny důsledky, které by takový zákon mohl mít. A stanovit pro koho bude zákon nejpřínosnější také nelze.

Tento myšlenkový proud tedy napadá své ten předchodí z totalitarismu, kterému se snaží různými způsoby čelit, ale sám hrozí jiným nikoliv zanedbatelným nebezpečím. Rezignujeme-li zcela na definování a možnost realizace určitých kvalit společnosti, začne tato společnost zcela jistě upadat. Vzdáme-li se tak možnosti jakkoliv být obecně či ne zcela určitě definovat co je pro společnost dobré a co by mohlo být považováno za určité obecné blaho (a to, že vůbec je možné o něčem jako je obecné blaho hovořit!), riskujeme, že se staneme zcela otupělými a sobeckými. Náš postoj tak sice nebude totalitní, ale bude sobecký a egoistický.

Na pozadí těchto dvou přístupů se rodí třetí myšlenková tradice, která se snaží klady obou předchůdců spojit dohromady a pokouší se eliminovat rizika, která z nich vyplývají. Tento koncept, jehož je zastáncem mimo jiné také Habermas se nazývá procedurální. Habermas zavádí toto pojetí jako vymanění se z dosavadních dvou přístupů

k demokracii, které označuje republikánský a liberální. Republikánskému modelu vyčítá, že „je příliš idealistický a že demokratický proces podmiňuje *ctnostmi* občanů zaměřených na obecné blaho.“³⁴ Liberálům to, že politika „je v podstatě bojem o pozice, které opravňují k volnému nakládání s administrativní mocí.“³⁵ Procedurální model demokracie se snaží dojít ve svém jednání k výsledkům, které budou přijatelné pro všechny zúčastněné strany. Tohoto výsledku se však nedosahuje formou racionální diskuze. To, co Habermas na takových jednání sleduje a měří je „férovost jejich kompromisů“. Ta je udávána předpoklady a postupy, které nicméně samy vyžadují určité normativní ospravedlnění. Habermas se tak snaží pomocí institucionalizace určitých forem komunikace prolnout dialogický a instrumentální model politiky.

Procedurální přístup tedy nabízí hodnocení na základě toho, že projde-li připravovaný zákon legitimními demokraticky přijatými procedurami v naší politické reprezentaci, je něčím spravedlivým a tím jistě prospívajícím obecnému blahu. Vzhledem k tomu, že zákon je připravován nikoliv pouze politiky, ale možnost zasáhnout má i široká veřejnost, zdá se tento přístup zcela opravňující pro připravovaný zákon o veřejně prospěšných organizacích. V případě, že bychom chtěli navrhovaný zákon z hlediska tohoto přístupu napadnout, museli bychom se věnovat celému systému politických postupů a nikoliv pouze danému zákonu.

³⁴ I. Shapiro, J. Habermas, Teorie demokracie dnes, *Filosofia*, 2002, str. 86

³⁵ tamtéž, str. 84

IV. Závěr

Zde v závěru bych ráda stručně shrnula vlastní názor a pohled na výše popisovaná témata. K navrhovanému zákonu a statutu veřejného prospěchu ustaveného v občanském zákoníku mám dvě hlavní výhrady.

Zaprvé se mi vůbec nezdá vhodné, aby jakákoliv instituce měla „monopol“ na veřejný prospěch. Z mého pohledu, který se může zdát, že přeceňuje trh, by bylo na místě spíše nežli určitým „agenturám“ státu (protože státem uznané organizace, které musí plnit státem dané podmínky by se opravdu mohly stát agenturami) umožnit a ulehčit přístup ke státním financím, rozvolnit dárcovské prostředí. A to jak na straně státu, krajů a jiných samosprávných institucí, které by i nadále věnovaly své dotace na určité konkrétní aktivity a nikoliv na základě toho zda někdo uznal, že určitá organizace je „vhodnější“ (v podstatě ve smyslu organizačně vyspělejší) nežli jiná. Na místě by byly i výraznější daňové úlevy pro veškeré soukromé dárce. Jedině tak, že necháme jednotlivce (tedy tu veřejnost, v jejímž prospěchu mají organizace jednat) samotné rozhodnout co chtějí podpořit, necháváme samotnou veřejnost určovat si co považuje za veřejně prospěšné. Jak bylo napsáno výše, určování obecného blaha a prospěchu ze strany státu je v demokratické společnosti v podstatě nelegitimní, a proto by tuto úlohu měla přijmout spíše ona veřejnost.

Zadruhé mi připadá silně reduktivní připisovat veřejný prospěch apriori *pouze* neziskovým organizacím. Vyjdeme-li z koncepce státu jako určité souhry státního aparátu, trhu a soukromé sféry a neziskový sektor je někde na rozmezích těchto složek, je podle mého názoru mylné se domnívat, že pouze neziskové organizace přinášejí veřejný prospěch. Tak je totiž naprosto upřeno ať již jednotlivci, nebo obchodní firmě podílet se na veřejném prospěchu jinak než, že poskytnou finanční příspěvek (popřípadě dar či jinou podporu) neziskové organizaci. Tak se dostanou neziskové organizace do (pro ně samotné jistě velmi příjemného) postavení „tvůrců, zachránců a ochránců všeho dobrého a hodnotného“. Toto riziko bych příliš nepodceňovala, protože pro každého jednotlivce a pro celistvost „obce“ je poměrně důležitý pocit, že každý může přispět „svou (= opravdu svou vlastní a nikoliv pouze tak, jak mu umožňuje a jak to schvaluje stát) troškou do mlýna“.

Nerada bych však činila předčasné závěry, a proto nechávám svůj pohled na tuto problematiku stále otevřený novým podnětům a argumentům.

Obecně se uznává, že společnost je tak vyspělá, jak se dokáže postarat o své nejslabší členy. Nejslabší členové naší společnosti jsou vedle životního prostředí a jiných „nevýdělečných“ oblastí nejčastější cílovou skupinou neziskových organizací. Nelze očekávat, že přijutím nového zákona bude tato cílová skupina plně zajištěna a bude jí věnována okamžitě adekvátní pozornost.

Zákon je vždy pouze něčím, co udává hranice jednání. To ovšem neznamená, že lze jednat užitečně pouze v rámci takového zákona a zároveň, že nelze svým jednáním společnosti škodit, aniž by byl zákon překročen.

Připravovaný zákon v současné době těžko hodnotit, lze jen doufat, že možnosti jeho zneužití budou minimální. I když jeho kritici často poukazují na jeho silnou korupčnost.

Přínos takového zákona a obecně stav toho, co je v naší společnosti veřejně prospěšné, nezáleží pouze na zákonech, ale na každém z nás. Na naší morální odpovědnosti a schopnosti vnímat, tolerovat a spolupracovat.

V. Příloha

MODELOVÁ USTANOVENÍ ZÁKONA O VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH ORGANIZACÍCH³⁶

ICNL - The International Center for Not-For-Profit Law, 2001
překlad³⁷ Petr Jan Pajas³⁸

PREAMBULE

Za účelem posílení role veřejně prospěšných organizací (VPO) ve společnosti, v zájmu podpory jejich veřejně prospěšných činností, sledující posílení průhlednosti a zúčtovatelnosti jejich působení a jako návod pro vlády používající VPO k zajištění služeb sloužících prospěchu veřejnosti přijal [Parlament příslušného státu] následující zákon:

Pozn. ICNL: V některých státech je zvykem uvádět zákony preambulí, v jiných tomu tak není. Avšak i kdyby taková tradice neexistovala, může být užitečné použít preambuli - úvodní deklaraci účelu - pro zcela novou právní úpravu nebo pro úpravu zákona týkající se určité, po několik desetiletí neupravované oblasti. Preambule je obecně úvodem do problematiky a shrnutím zásad, které lze použít při interpretaci zákona.

Zde navržená preambule vychází částečně z textu použitého v Maďarsku v zákoně o VPO z roku 1998. Ač by bylo možné doporučit, aby preambule obsahovala text podtrhující význam spolupráci VPO s veřejnou správou, nebylo by v obecném slova smyslu vhodné vyžadovat takovou spolupráci jako povinnost danou zákonem.

KAPITOLA I VŠEOBECNÉ DEFINICE

³⁶ Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations, ICNL, 2001

³⁷ Pozn. překladatele: Za účasti a pod vedením překladatele se v prosinci roku 1999 v polském tatranském středisku Zakopane sešla porada expertů ze 13 zemí svolaná Mezinárodním centrem neziskového práva (ICNL) k problematice veřejné prospěšnosti. Soubor ustanovení tvořících níže uvedený modelový zákon o veřejně prospěšných organizacích je výsledkem výměny názorů a nápadů (brainstormingu) na tomto setkání a následné pečlivé několikaleté práce vedené Piotrem Gajewskim z ICNL. (viz Piotr Gajewski: Regulating public benefit organizations, Meeting of the Regional Drafting Group in Zakopane, Poland The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 2, Issue 3 Copyright © 2000 IJNL, <http://www.icnl.org>). Překlad tohoto modelového zákona považuje překladatel za důležitý podklad pro diskusi o obdobném zákoně připravovaném v rámci grantu Nadace Via ve spolupráci Institutu sociologických a ekonomických analýz (ISEA), Ligy lidských práv a dalších organizací.

³⁸ Anglo-americká vysoká škola, o.p.s., Lázeňská 4, 118 00 Praha 4 a ISEA, petr.pajas@aac.edu. Překladatel děkuje JUDr. Lence Deverové za řadu důležitých podnětů k terminologii i pojetí překladu.

§ 1 Veřejně prospěšná činnost

- (1) Veřejně prospěšnou činností je každá legální činnost, která podporuje nebo propaguje veřejný prospěch podporou nebo propagací jedné z následujících oblastí:
- a. humanitární pomoc nebo pomoc při přírodních katastrofách,
 - b. charitativní činnosti,
 - c. kultura a umění,
 - d. náboženské aktivity,
 - e. ochrana dětí, mládeže a osob s postižením,
 - f. ochrana historických památek a péče o ně,
 - g. ochrana občanských a lidských práv,
 - h. ochrana ohrožených nebo zraněných živočichů a péče o ně,
 - i. ochrana spotřebitele,
 - j. ochrana zdraví, lékařská péče,
 - k. ochrana životního prostředí, ekologie,
 - l. odstranění diskriminace založené na rozdílech rasy, etnika, náboženství či jiné zákonem zakázané diskriminace,
 - m. péče o zdraví a fyzickou zdatnost,
 - n. podpora nebo ochrana fyzicky nebo mentálně postižených osob,
 - o. pomoc uprchlíkům,
 - p. pomoc veřejné správě při plnění jejích povinností,
 - q. provozování amatérského sportu a tělovýchovy,
 - r. rozvoj demokracie,
 - s. sociální a hospodářský rozvoj,
 - t. sociální péče,
 - u. sociální soudržnost,
 - v. úsilí směřující k odstranění chudoby,
 - w. věda,
 - x. vzdělávání, školení a osvěta,
 - y. kterákoli další činnost označená Komisí pro veřejnou prospěšnost jako podporující veřejné blaho nebo sloužící veřejnosti.

Poznámka ICNL: Výše uvedený seznam zahrnuje prakticky veškeré veřejně prospěšné činnosti, které jsou jako takové uznávány v jedné nebo ve více zemích střední a východní Evropy. Nicméně žádný seznam není nikdy dostatečně úplný. Pro potřeby kteréhokoli státu může být shora uvedený seznam až příliš rozsáhlý. Je však důležité, aby seznam, který bude nakonec skutečně použit, sloužil svému účelu a aby byl interpretován jako výčet těch činností, které jsou veřejně prospěšné. Jakýkoli seznam veřejně prospěšných činností musí samozřejmě odpovídat potřebám, hodnotovým měřítkům a tradicím země, jíž se týká. A dále: Žádný seznam veřejně prospěšných činností by neměl být uzavřený, neboť potřeby a hodnotová měřítká každé společnosti se mění a vyvíjejí (viz §1, písm. z). Rovněž je třeba poznamenat, že indikátory, podle nichž je možno určit, zda určité organizaci lze nebo nelze přiznat statut veřejně prospěšné organizace jsou uvedeny v §§ 2.4 a 2.5.

§ 2 Veřejně prospěšná organizace

(1) Veřejně prospěšnou organizací (VPO) je jakákoli [nevládní] nezisková organizace³⁹ (NNO), která:

- a. je [v souladu s příslušnými zákony] registrována jako právnická osoba;
- b. je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností definovaných v § 1 a jako Raková skutečně působí;
- c. již je Komisí veřejné prospěšnosti písemně přiznán statut veřejné prospěšnosti.

Poznámka ICNL: Modelová ustanovení předpokládají, že NNO jsou definovány a registrovány v souladu s jinými zákony a že tyto zákony zahrnují rovněž zákaz rozdělování zisku⁴⁰. Z tohoto pohledu jsou obvykle jako typické NNO chápány nadace a spolky. V některých státech však mohou být zákonem definovány i další typy právnických osob jako NNO (např. ústavy, obecně prospěšné společnosti - neziskové korporace apod.). Rozhodně není žádný důvod k tomu, aby z možnosti získat statut veřejné prospěšnosti byla vylučována kterákoli forma NNO.

Organizace je v zásadě "organizačně uzpůsobena" pro veřejný prospěch, pokud účel jejího vzniku a její další přípustné činnosti vymezené jejím statutem a vnitřními dokumenty jsou výlučně zaměřeny k zajišťování veřejně prospěšných činností.

Organizace v zásadě "působí ve smyslu vykonávání veřejně prospěšných činností", pokud jí skutečně vykonávané činnosti jsou veřejně prospěšné.

Vymezení "v zásadě" může znamenat více než 50% podílu na všech činnostech nebo prakticky veškeré činnosti, což vždy závisí na kontextu a na situaci v tom kterém státě. Existují různé způsoby, jak testovat naplnění požadavku "v zásadě", jak je formulován v § 2: Např. to může být podíl výdajů, podíl pracovního času zaměstnanců, podíl vyčleněných prostředků, nemovitostí atd. Přesná definice takového testu a metodika testování může být stanovena přímo zákonem nebo jejich vymezení může zákon svěřit do kompetence Komise veřejné prospěšnosti.

Je třeba si všimnout faktu, že potřeba řádné definice a výkladu výše uvedených pojmů je významným argumentem pro existenci speciální Komise veřejné prospěšnosti, která by dohlížela na sektor veřejně prospěšných organizací (Srov. s jinými možnostmi diskutovanými v poznámce ICNL k § 3).

(2) Určení toho, zda NNO je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a jako taková působí se opírá o skutečnosti uvedené v žádosti o udělení statutu veřejné prospěšnosti a o posouzení skutečně vykonávaných činností o statut se ucházející právnické osoby, jsou-li takové činnosti známy.

³⁹ Pojem "nezisková organizace (not-for-profit organization) je nahrazen v ČR užívaným pojmem "nevládní nezisková organizace". Správné by sice bylo používat v zákoně pojem "občanská organizace", nicméně pro účel těchto modelových zásad zákona je podstatné zdůraznit neziskovost ve smyslu Ustanovení 4.: Zákaz osobního prospěchu.

⁴⁰ Viz též kapitola VII, Ustanovení 4.: Zákaz osobního prospěchu

(3) Kvalifikace žadatele pro udělení statutu veřejné prospěšnosti se zakládá na zjištění, že žádost NNO o udělení statutu VPO, získané zprávy a další informace ve svém úhrnu a s přihlédnutím ke všem dalším skutečnostem a okolnostem ukazují na to, že daná NNO je v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a že takové činnosti skutečně vykonává.

(4) Mezi faktory, které je třeba vzít v úvahu při určení toho, zda je NNO v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností a že je skutečně vykonává obecně náleží:

- a. Skutečnost, že NNO poskytuje významný prospěch veřejnosti jako celku, nebo vymezené cílové skupině uživatelů, o níž platí, že
 1. tato skupina je v nevýhodě ve srovnání s obyvatelstvem v jeho celku, nebo
 2. veřejnost získává podstatnou hodnotu tím, že je zvláštní prospěch poskytován vymezené cílové skupině;

Poznámka ICNL: Je třeba si všimnout toho, že toto vymezení podstatným způsobem omezuje množinu organizací, které mohou být považovány za VPO. Toto vymezení znamená, že organizaci nestačí podílet se na veřejně prospěšných činnostech uvedených v seznamu v § 1. Nutné je též poskytování podstatného prospěchu veřejnosti jako celku nebo vymezené cílové skupině za podmínek shora uvedených. Takže např. s přihlédnutím k tomuto paragrafu a k § 1, písm. r) by Komise veřejné prospěšnosti měla dospět k závěru, že organizace, která podporuje ekonomický rozvoj výhradně na jinak ekonomicky prosperujícím území, nemá dostatečnou kvalifikaci proto, aby mohla získat statut veřejné prospěšnosti. Naproti tomu tento statut může získat organizace, která podporuje ekonomický rozvoj v ekonomicky znevýhodněném regionu státu nebo na celém státním území, pokud veškeré obyvatelstvo státu může být považováno daným ekonomickým stavem za "znevýhodněné"

- b. skutečnost, že NNO poskytuje významné zboží nebo služby za cenu nákladů na jejich pořízení nebo za cenu nižší;
- c. veškeré další faktory prokazující, že NNO je v zásadě organizačně uzpůsobena a pro výkon veřejně prospěšných činností a že je skutečně vykonává.

(5) Mezi faktory, které je třeba vzít v úvahu při určení toho, že NNO není v zásadě organizačně uzpůsobena pro výkon veřejně prospěšných činností nebo je ve skutečnosti nevykonává obecně náleží:

- a. Skutečnost, že činnost NNO je zaměřena na uzavřenou nebo jinak omezenou cílovou skupinu uživatelů, zejména takovou, která zahrnuje osoby určitou formou spojené s organizací nebo jejími zaměstnanci;
- b. skutečnost, že povaha a rozsah ekonomických činností NNO ukazují na to, že NNO nesleduje jen neziskové účely, ale že je ve skutečnosti organizována za komerčním účelem a také tak působí;

Poznámka ICNL: Zahrnutím tohoto faktoru je sledováno zajištění toho, aby se v podstatě komerční, za účelem zisku prováděné činnosti obchodních organizací nestaly předmětem ochrany statutem veřejné prospěšnosti. Pokud však ekonomické aktivity NNO umožňují rozvoj jejich veřejně prospěšných cílů, neměla by být jejich existence vnímána jako negativní faktor. Viz též § 13 a doprovodnou poznámku k němu.

- c. skutečnost, že se NNO pravidelně podílí na prodeji zboží nebo služeb za cenu převyšující náklady;

Poznámka ICNL: Prodej zboží a služeb ve značném objemu a za cenu, která překračuje náklady na pořízení zboží nebo zajištění služeb je často indikátorem toho, že daná NNO je ve skutečnosti obchodní organizací.

d. skutečnost, že NNO poskytuje nepřiměřené kompenzace nebo jiné speciální výhody svým zaměstnancům nebo jiným osobám s organizací spojeným.

Poznámka ICNL: Pojmy "přiměřený" nebo "nepřiměřený" nebo jejich funkční ekvivalenty jsou obvykle definovány v jiných zákonech. Tak např. v některém státě může pojem "nepřiměřená kompenzace" znamenat "kompenzace, která je o 30% vyšší, než průměrná kompenzace placená v tomto státě osobám zastávajícím obdobné postavení nebo vykonávajícím obdobnou práci".

KAPITOLA II KOMISE VEŘEJNÉ PROSPĚŠNOSTI

§ 3 Zřízení a složení Komise

Komise veřejné prospěšnosti (dále jen "Komise") je podle tohoto zákona ustavena jako nezávislý administrativní orgán sestávající z představitelů vlády, zástupců veřejně prospěšných organizací a dalších osobností [požívajících důvěru] veřejnosti.

Poznámka ICNL: Modelové zásady počítají se vznikem Komise veřejné prospěšnosti. Tato Komise působí jako certifikační, dozorčí a kárný orgán. Komise by měla mít každoroční příspěvek ze státního rozpočtu potřebný k zajištění jejích povinností. Hlavní přínos vyplývající ze soustředění uvedených reprezentantů ve specializované Komisi spočívá v možnosti zajistit kvalitu a konzistenci rozhodování, kterou do celého procesu mohou vnášet komisaři znalí práce VPO.

Jiné možnosti, jak konstituovat orgán, který by sloužil jako certifikační zahrnují (1) soudy, (2) resortní ministerstva, z nichž každé působí rámci svého oboru působnosti (např. zdravotnictví, vzdělávání, sport), (3) jedno určené ministerstvo (např. ministerstvo spravedlnosti). Přitom mohou jak (a) resortní ministerstva nebo (b) jedno určené ministerstvo vykonávat působnost dozorčího orgánu. Nicméně žádná z uvedených možností nedává záruky efektivnosti, konzistence a kvality rozhodování, jaké lze očekávat od specializované Komise.

Způsob vzniku a činnost Komise budou samozřejmě určovat správní zákony jednotlivých států. Modelová ustanovení nepostihují mnohé podstatné rysy Komise, neboť pro různé státy připadají v úvahu různá vhodná řešení. Tak např. mohou být rozdíly v požadavcích na počet komisařů. Obecně vzato, Komise by měla být středně veliká (snad o počtu šesti (6) až dvanácti (12) komisařů), což by mělo umožnit jak dostatečně široké zastoupení zájmů, tak účinnost fungování Komise.

Rovněž specifika složení Komise, funkční období komisařů a způsob jejich výběru zde nejsou specifikovány. I v těchto případech existuje mnoho možných řešení a to, které je pro daný stát považováno za nejvhodnější by mělo být vybráno a začleněno do zákona o veřejné prospěšnosti.

Zajímavý přístup k velikosti a složení Komise uplatnili v Moldávii v rámci tamního zákona o spolicích č. 1996/97. Moldavská Komise sestává z devíti (9) osob, z nichž tři (3) jsou

jmenovány prezidentem republiky, tři (3) jmenuje Parlament a tři (3) jmenuje vláda. Přitom vždy alespoň jeden z každých tří jmenovaných komisařů musí být představitelem některé VPO a nesmí současně působit jako veřejný činitel nebo úředník veřejné správy, či být členem parlamentu..

Jiný přístup by mohl vyloučit zastoupení parlamentu v Komisi, ale počítat se stejným počtem komisařů zastupujících vládu na straně jedné a VPO na straně druhé. Ať už je použit jakýkoli z uvedených přístupů, vždy by mezi komisaři měli být zástupci VPO buď jmenovaní nebo demokraticky vybraní procesem řízeným celou komunitou VPO. Přítomnost zástupců VPO je ochranou před represivními nebo diskriminačními rozhodnutími a zvyšuje důvěru veřejnosti.

Funkční období komisařů v Komisi by obecně mělo být v rozmezí od dvou (2) do šesti (6) let. Funkční období by mělo být dostatečně dlouhé, aby zajistilo zkušenost s působením v Komisi, ale také dostatečně krátké, aby nedošlo ke stagnaci a nevytvořily se konflikty zájmu. K zajištění kontinuity by funkční období měla být časově posunuta (rotační princip). Může být také vhodné omezit počet po sobě následujících funkčních období, které může jedna a táž osoba zastávat.

§ 4 Komise jako certifikační orgán

(1) Komise jako certifikační orgán:

- a. vydává osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti organizacím;
- b. odnímá statut veřejné prospěšnosti vydaný organizacím v souladu s § 10;
- c. vede sbírku certifikačních spisů v souladu s požadavky § 4 odst 2) až 4);
- d. vydává formuláře, pokyny a vzorové dokumenty;
- e. poskytuje poradenské služby a školení pro VPO.

(1) Sbírkou certifikačních spisů VPO je součástí vedena ústředním rejstříkem. Sbírkou zahrnuje dokumenty doprovázející žádost o přiznání statutu veřejné prospěšnosti od každé certifikované VPO. Rejstřík zahrnuje všechny VPO, kterým bylo vydáno platné osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti.

(2) Údaje rejstříku a sbírka certifikačních spisů každé VPO, které byl udělen nebo odebrán statut veřejné prospěšnosti, jsou přístupny kontrole veřejností v úředních hodinách. Každý může na základě žádosti podané osobně nebo poštou obdržet kopii zápisu v rejstříku nebo kteréhokoli dokumentu ze sbírky certifikačních spisů. Za pořízení kopií může být požadována přiměřená úhrada. Požadované kopie nebo písemná rozhodnutí s důvody odmítnutí žádosti o vydání kopií jsou pořizovány do třiceti (30) dnů ode dne podání žádosti. Zápisy rejstříku a některé spisy mohou být rovněž zpřístupněny pomocí Internetu.

(3) Organizace, které byl odejmut statut veřejné prospěšnosti je z rejstříku vymazána, ale sbírka certifikačních spisů, včetně rozhodnutí o odejmutí statutu veřejné prospěšnosti zůstává zachována a přístupná veřejnosti.

§ 5 Komise jako dozorčí orgán

(1) Komise jako dozorčí orgán:

- a. vydává směrnice a výklady;
- b. sleduje a vyžaduje soulad s tímto zákonem a směrnicemi vydanými Komisí;
- c. přijímá a posuzuje zprávy;

- d. s omezeními podle § 5, odst. 2) šetří možná porušení tohoto zákona a směrnic Komise jednotlivou VPO prostřednictvím prozkoumání jejich účetních knih a zápisů z jednání statutárního orgánu, uskutečněním návštěvy pracovišť a posouzením činností VPO, a to výlučně v běžné pracovní době této organizace;
- e. poskytuje VPO přiměřenou podporu a školení jejich pracovníků;
- f. slouží jako prostředník mezi VPO, vládou a parlamentem v záležitostech týkajících se veřejně prospěšných organizací.

(4) VPO, která je šetřena v souladu s § 5 odst. 1), písmeno d) může odmítnout poskytnutí přístupu k účetním knihám, záznamům z jednání statutárních orgánů nebo umožnění návštěvy svých pracovišť, pokud má důvod se domnívat, že nařízené šetření je v rozporu s jejími právy nebo s právy jiných osob. V takovém případě má Komise právo obrátit na územně a věcně příslušný soud, který rozhodne o oprávněnosti šetření.

Poznámka ICNL: Toto ustanovení musí být samozřejmě v souladu s trestním a právním řádem příslušného státu.

§ 6 Komise jako kárný orgán

- (1) Komise poté, co vydá písemné upozornění na nesoulad se zákonem nebo směrnicí, v němž poskytne přiměřenou možnost nápravy kteréhokoli nedostatku, může jako kárný orgán
- a. uložit VPO sankci až do částky [peněžní částka] za porušení zákona nebo za nesoulad s ustanoveními tohoto zákona;
 - b. uložit VPO sankci až do částky [peněžní částka] za porušení zákona nebo za nesoulad s ustanoveními platné směrnice vydané Komisí;
 - c. pozastavit platnost statut veřejné prospěšnosti nebo jej odejmout konkrétní VPO v souladu s ustanoveními § 10.

KAPITOLA III CERTIFIKACE VPO

§ 7 Dokumenty ukládané do sbírky certifikačních spisů

Každá organizace požadující udělení statutu VPO uloží u Komise do sbírky certifikačních spisů následující dokumenty:

- a. kopii zakládací listiny a statut resp. stanovy organizace;
- b. kopie všech dokumentů tvořících složku spisů související s registrací organizace jako NNO;
- c. kompletní formulář žádosti obsahující prohlášení o veřejně prospěšných účelech pro které byla NNO zřízena a která zajišťuje; o všech hlavních činnostech, ve kterých se NNO jako VPO hodlá angažovat; o všech ekonomických nebo politických aktivitách, v nichž se NNO jako VPO může angažovat.

§ 8 Certifikační postup a odmítnutí certifikace

(1) Komise vydá žádající VPO do šedesáti (60) dnů od převzetí žádosti o vydání osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti písemné osvědčení o tomto statutu nebo písemné rozhodnutí o tom, že udělení statutu veřejné prospěšnosti bylo zamítnuto a to v případě, kdy si Komise řádným postupem a písemně nevyžádá další informace nebo vysvětlení.

(2) Komise poté, co obdrží další vyžádanou informaci nebo vysvětlení, vydá VPO buď požadované osvědčení nebo rozhodnutí, kterým se udělení statutu veřejné prospěšnosti zamítá a to:

- a. v průběhu zbývajících dnů do vypršení původní lhůty šedesáti (60) dnů pro vydání rozhodnutí, nebo
- b. do deseti(10) dnů ode dne, kdy obdrží další vyžádanou informaci nebo vysvětlení, podle toho, která z uvedených lhůt je delší.

(3) Organizace získává statut veřejné prospěšnosti dnem vydání osvědčení.

(4) Součástí rozhodnutí o zamítnutí udělení statutu veřejné prospěšnosti je odůvodnění rozhodnutí Komise obsahující podrobné vysvětlení důvodů, na jejichž základě rozhodla osvědčení nevydat.

(5) Vydání osvědčení může být zamítnuto pouze z některých z následujících důvodů:

- a. podklady předložené spolu se žádostí o vydání osvědčení jsou neúplné,
- b. žádající organizace nespĺňuje kvalifikační podmínky podle § 2 nebo
- c. žádající organizace se dopustila podstatného nebo opakovaného porušení:
 - i. tohoto zákona,
 - ii. jiných zákonů nebo
 - iii. směrnic [vydaných Komisí] .

§ 9 Náhradní platnost osvědčení

Pokud Komise nevydá žádající organizaci rozhodnutí o udělení nebo zamítnutí osvědčení o veřejné prospěšnosti ve stanovených lhůtách podle § 8, získává organizace automaticky právo na vydání osvědčení o statutu veřejné prospěšnosti. V případě automatického nabytí statutu veřejné prospěšnosti vydá Komise obvyklé písemné osvědčení a organizace bude jako veřejně prospěšná vedena v rejstříku obvyklým způsobem.

§ 10 Odejmutí osvědčení

(1) VPO může kdykoli požádat Komisi o zrušení jí vydaného osvědčení o veřejné prospěšnosti. Za tím účelem organizace v žádosti podané Komisi uvede, že v souladu s jejím vnitřním řádem její statutární orgán rozhodl vzdát se statutu veřejné prospěšnosti.

(2) V souladu s §§ 6 a 10 (3), může Komise pozastavit nebo zrušit osvědčení vydané VPO pouze v případě, kdy má důvěryhodné důkazy o tom, že VPO porušila podstatným způsobem nebo opakovaně:

- a. tento zákon;
- b. jiné zákony nebo
- c. směrnice [vydané Komisí]

(3) Komise může pozastavit nebo zrušit osvědčení o veřejné prospěšnosti pouze za předpokladu, že o tomto záměru informovala příslušnou VPO s dostatečným předstihem a že jí dala přijatelnou lhůtu k nápravě zjištěných nedostatků, kvůli kterým hodlá osvědčení o veřejné prospěšnosti pozastavit nebo zrušit.

(4) Odejmutí osvědčení se řídí ustanoveními § 10, odst 1), pokud VPO žádá o zrušení osvědčení nebo podle § 10, odst 2) za předpokladu, že Komise vydá organizaci písemné upozornění o zahájení řízení k odejmutí osvědčení o veřejné prospěšnosti.

(5) Odejmutím osvědčení zanikají veškeré výhody vyplývající pro VPO ze statutu veřejné prospěšnosti, nikoli však povinnosti plynoucí z jeho užívání ve vztahu k finančním prostředkům nebo majetku získaným v době, kdy organizace požívala výhody statutu veřejné prospěšnosti, jakož i povinnosti vztahující se k vydávání zpráv o užití finančních prostředků nebo majetku získaných v průběhu každého časového intervalu, v němž organizace požívala výhod statutu veřejné prospěšnosti.

Poznámka ICNL Odtud vyplývá, že VPO se nemůže zbavit povinností vyplývajících z tohoto zákona tím, že se statutu veřejné prospěšnosti vzdá. Odejmutí statutu veřejné prospěšnosti přitom nemá žádný vliv na to, zda je nadále organizace považována za neziskovou. Dotčen je pouze statut veřejné prospěšnosti.

KAPITOLA IV ŘÍZENÍ VPO

§ 11 Řídící orgány

(1) VPO je řízena řídicím orgánem o nejméně pěti (5) členech, z nichž nejméně tři (3) nejsou navzájem v příbuzenském vztahu. Statutární orgán VPO odpovídá za působnost VPO a za její finanční záležitosti. Osoby právně nezpůsobilé, osoby které nedosáhly věku šestnácti (16) let, jakož i osoby, které byly v době deseti (10) let před předpokládaným nástupem do funkce odsouzeny za trestný čin proti lidskosti nejsou způsobilé sloužit jako členové řídicího orgánu.

(2) Řídící orgán VPO se schází nejméně jednou za rok za účelem naplnění svých povinností, zejména ověření a schválení majetkových údajů, závazků, příjmů, výdajů a programu činnosti VPO za uplynulé období a očekávaných změn majetku, závazků, příjmů, výdajů a programu činnosti na nastávající rok.

(3) Statutární orgán nemůže přenechat rozhodování jiným orgánům VPO:

- a. v záležitostech vymezených tímto paragrafem,
- b. v záležitostech volby svých činovníků,
- c. v otázkách změny zakládací listiny nebo statutu nebo
- d. v záležitostech slučování, rozdělování, ukončení činnosti nebo vzdání se statutu veřejné prospěšnosti.

§ 12 Dozorčí orgán a kontrolní výbor

(1) VPO, jejíž příjmy přesáhly v právě uplynulém hospodářském roce [určenou částku] zřídí rovněž dozorčí orgán nebo kontrolní výbor, jehož členem nemůže být žádný činovník nebo zaměstnanec VPO. Dozorčí orgán nebo kontrolní výbor má zajištěn přístup k účetním knihám, zápisům a veškerým informacím týkajícím se činnosti organizace a odpovídá za vydání nejméně jednou ročně prohlášení o tom, zda organizace plní požadavky zákona a zakladatelské listiny, kterou byla zřízena, statutu nebo stanov, jakož i rozhodnutí řídicího orgánu .

Poznámka ICNL: Zřízení dozorčího orgánu nebo kontrolního výboru je požadováno jen u větších organizací jako doplňkový vnitřní kontrolní nástroj jejich činnosti a postupů.

(2) Dozorčí orgán nebo kontrolní výbor předkládá svoji zprávu nejméně jednou ročně řídicímu orgánu. Pokud dozorčí orgán nebo kontrolní výbor zjistí závažné nesrovnalosti, které řídicí orgán ani po uplynutí přiměřené lhůty uvedené v písemném upozornění nenapravit nebo jim nezabrání, postoupí svoji zprávu příslušnému státnímu orgánu.

KAPITOLA V ČINNOSTI VPO

§ 13 Ekonomická činnost

VPO může sama provozovat ekonomické činnosti nebo se na nich může podílet pouze potud, pokud takové činnosti, nejsou-li veřejně prospěšnými činnosti, nepředstavují hlavní činnost VPO.

Poznámka ICNL: Pro VPO je přípustné, aby své veřejně prospěšné činnosti podporovala z výnosů jiných vlastních ekonomických aktivit, tj. z výnosu prodeje zboží nebo služeb. Aktivity sloužící veřejně prospěšnému účelu organizace a zároveň ekonomické (tj. výnos přinášející) aktivity jsou přípustné, neboť ekonomický přístup je často nejúčinnější způsob jejich zajištění. Přípustné jsou rovněž některé s účelem VPO nesouvisející ekonomické aktivity zejména tehdy, je-li veškerý zisk z takových činností použit k podpoře veřejně prospěšných činností organizace. Nicméně povolit neomezený rozsah ekonomických činností nesouvisejících s hlavním posláním organizace by bylo nekonzistentní se statutem veřejné prospěšnosti a mohlo by ve svých důsledcích vést až k daňovým únikům a nekalé soutěži mezi veřejně prospěšnými organizacemi na straně jedné a podnikatelskými subjekty na straně druhé.

Modelové zásady tudíž povolují VPO, aby se účastnila legálních ekonomických aktivit a současně zajišťují, že organizace nemá nesouvisející ekonomické činnosti jako svoji hlavní činnost.

§ 14 Veřejná a politická činnost

(1) VPO se může bez omezení účastnit výzkumu, vzdělávání, publikačních činností a zastupování cizích zájmů v záležitostech ovlivňujících veřejný zájem, včetně kritiky politiků nebo činnosti státu či kterýchkoli státních úředníků nebo činitelů. VPO rovněž může vyjadřovat své názory na jakoukoli veřejnou záležitost, která je nebo může být předmětem diskuse v rámci politické nebo předvolební kampaně.

(2) VPO se nesmí podílet na shromažďování prostředků nebo se účastnit kampaně zaměřené na podporu nebo proti politické straně či kandidátovi na volenou nebo jmenovanou podléhající veřejnou funkci. VPO rovněž nemůže navrhopvat nebo registrovat vlastní kandidáty na volené veřejné funkce.

Poznámka ICNL Přísné sledování zásady úplné svobody názoru by bylo možné použít jako silný argument pro neomezenou volnost v oblasti politického projevu a při hájení cizích zájmů i v případě VPO. Modelové zásady však vycházejí z pojetí, podle kterého by prostředky VPO neměly být užívány ve prospěch určité politické strany nebo konkrétního kandidáta. Jedním z důvodů pro tento přístup je snaha zabránit znehodnocení zákonů vymezujících činnost

politických stran a volební systém. Nicméně, v žádném případě by nemělo docházet k omezení práva VPO veřejně se vyjádřit ve prospěch nebo proti jakékoli záležitosti, kritizovat politiku nebo konkrétní činnosti vlády nebo poskytovat informace použitelné ve prospěch nebo proti konkrétním návrhům na řešení sociálních otázek.

§ 15 Získávání finančních prostředků

Každý, kdo se podílí na veřejném získávání finančních prostředků jménem VPO může být kýmkoli požádán, aby prokázal, že organizace, jejímž jménem nebo v jejíž prospěch v této souvislosti vystupuje je registrována jako VPO a aby poskytl přesný popis jejího účelu, procenta jejích příjmů vynaložených na náklady na režii a na získávání prostředků, jakož i to, že je oprávněn vyjednávat o finanční podporu jménem této organizace.

Poznámka ICNL Účelem tohoto ustanovení je zajistit, aby oslovené osoby, od nichž je požadováno poskytnutí příspěvku na činnost VPO měly k dispozici informace potřebné pro rozhodnutí o tom, zda příspěvek mají poskytnout či nikoli.

§ 16 Vedení účetnictví a finančních záznamů

Každá VPO vede přesné a věrné účetnictví a záznamy o veškerých finančních aktivitách v souladu s přijatými účetními standardy a vytváří vlastní přiměřené zásady pro uchovávání dokumentů a záznamů finančního i nefinančního charakteru.

Poznámka ICNL Lze doporučit, aby Komise vydala pravidla pro uchovávání záznamů a dokumentů, zavedla standardy pro účetnictví VPO a vydala příslušné formuláře a návody.

§ 17 Požadavky na audit

VPO, jejíž příjmy za právě minulé roční hospodářské období přesáhly [peněžní částka], zajistí nezávislý audit svého finančního hospodaření.

KAPITOLA VI VYDÁVÁNÍ ZPRÁV O ČINNOSTI VPO

§ 18 Obecné požadavky na výroční zprávy a transparentnost

(1) VPO, jejíž příjmy za právě minulé roční hospodářské období přesáhly [peněžní částku], uloží u Komise a u příslušných státních orgánů výroční zprávy o činnosti a hospodaření. Tyto zprávy VPO rovněž na požádání zpřístupní veřejnosti za přiměřenou úplatu.

(2) VPO, která podléhá povinnému auditu ve smyslu § 16 uloží kopii zprávy auditora jako součást své zprávy o hospodaření.

Poznámka ICNL: Za účelem podpory růstu občanského sektoru je důležité mít na zřeteli ochranu malých VPO před nadměrným zatížením povinnostmi vydávání zpráv. Proto modelové zásady nepočítají s vydáváním veřejných zpráv v případě skutečně malých VPO a požadují povinný nezávislý audit hospodaření jen pro skutečně velké VPO. Bude na Komisi, aby určila formu a obsah povinných zpráv.

KAPITOLA VII SPOLEČNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

§ 19 Likvidace

(1) V případě dobrovolné nebo nedobrovolné likvidace právnické osoby, která je registrována jako VPO, předloží řídicí orgán VPO plán likvidačního postupu Komisi. Likvidační plán zahrne odpovídající ustanovení zajišťující, že veškerý likvidační zůstatek po vyrovnání veškerých dluhů a závazků bude převeden na jinou VPO k užití pro účely obdobné účelům likvidované VPO.

(2) Veškeré rozdělování majetku se řídí likvidačním plánem schváleným Komisí.

§ 20 Změna ostatních zákonů

Tento zákon mění, doplňuje nebo ruší [citace odpovídajících zákonů a jejich změn].

§ 21 Účinnost a přechodné období

Tento zákon nabývá účinnosti [k uvedenému dni]. Organizace mající podle předchozích zákonů statut obdobný nebo ekvivalentní statutu veřejné prospěšnosti podají v průběhu jednoho (1) roku po dni nabytí účinnosti tohoto zákona žádost o vydání osvědčení o veřejné prospěšnosti v souladu s tímto zákonem. Organizace, která nepožádá o vydání osvědčení podle tohoto zákona poté, co byla k tomu vyzvána a v přiměřené stanovené lhůtě tak neučiní, pozbývá statut veřejné prospěšnosti nebo jakýkoli obdobný nebo ekvivalentní statut ve lhůtě třiceti (30) dnů po uplynutí stanovené lhůty, pakliže v této době nepodá žádost o vydání osvědčení o veřejné prospěšnosti.

Ostatní vybraná ustanovení potřebná pro účinnou kontrolu veřejně prospěšných organizací:

ZÁKON O NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍCH (NNO)

Ustanovení 1.: Odmítnutí registrace právnické osoby

Registraci právnické osoby [registrující orgán] odmítne, pokud je název navrhovaný pro registrující se organizaci identický s názvem již registrované organizace nebo jiné fyzické nebo právnické osoby či veřejného orgánu, nebo když je tento název natolik podobný, že by mohlo dojít k záměně z pohledu veřejnosti [daného státu].

Poznámka ICNL Odtud plyne, že bez souhlasu držitele existujícího jména nebo názvu se organizace nemůže registrovat např. jako Václav Havel, Coca Cola, nebo Nadace ministerstva spravedlnosti.

Ustanovení 2.: Ustanovení pro případ nemožnosti dosáhnout usnášeníschopné většiny

1. V případě, kdy je organizace řízena svými členy a když po náležité výzvě a ve stanovené přiměřené lhůtě se na svolanou valnou hromadu členů organizace nedostaví jejich počet

dostačující pro usnášeníschopnost valné hromady, je vydána druhá pozvánka na náhradní valnou hromadu konanou v přiměřeném termínu a na přiměřeném místě, ne však ve lhůtě kratší deseti (10) následujících dnů. V případě náhradní valné hromady tvoří usnášeníschopnou většinu jakýkoli počet přítomných členů pro všechny případy, pro které není vyžadována specifická většina.

2. V případě, kdy je organizace řízena řídicím orgánem a ne svými členy a z důvodu úmrtí, neschopnosti účasti, rezignace nebo jiného přijatelného důvodu nelze dosáhnout usnášeníschopné většiny řídicího orgánu, tvoří členové orgánu přítomní na schůzi řádně svolané v dalším přiměřeném termínu a na přiměřeném místě a konané po uplynutí stanovené lhůty usnášeníschopnou většinu řídicího orgánu, avšak výhradně pro volbu dostatečného počtu členů doplňujících řídicí orgán na počet umožňující další jednání.

Ustanovení 3.: Povinnosti a závazky činovníků, členů řídicího orgánu a zaměstnanců

1. Činovníci, členové řídicího orgánu a zaměstnanci NNO:

- a. vykonávají své povinnosti vůči organizaci pečlivě, pilně a uvážlivě,
- b. jsou k organizaci loajální,
- c. udržují v důvěrnosti neveřejné informace o organizaci a
- d. zajišťují, že organizace dbá příslušných zákonů a ctí svoje stanovy nebo statut, vnitřní řád a plní rozhodnutí svých orgánů.

2. Žádný činovník, člen řídicího orgánu nebo zaměstnanec VPO není osobně odpovědný za dluhy, povinnosti či závazky VPO vůči třetím osobám, ale každý je osobně odpovědný vůči VPO nebo jakékoli postižené třetí straně za úmyslně zanedbanou nebo velmi nedbale provedenou povinnost jemu nebo jí uloženou.

Ustanovení 4.: Zákaz osobního prospěchu

Veškerý majetek, příjmy a zisk NNO je výhradně používán k podpoře účelu pro který byla NNO zřízena a tyto prostředky nebudou at' již přímo nebo nepřímo rozdělovány mezi jednotlivé osoby. Toto ustanovení nebrání poskytování přiměřené náhrady nákladů nebo výplatě přiměřené kompenzace kterékoli osobě za práci vykonanou ve prospěch NNO.

Ustanovení 5.: Konflikt zájmu

1. Konfliktem zájmu je projev jakéhokoli zájmu, účelového chování nebo výhrad osoby, které je nebo může být v rozporu se zájmy, účelem nebo záležitostmi NNO.

2. Pokud se jakákoli osoba, která vykonává službu ve prospěch NNO nebo vykonává funkci v orgánech NNO, včetně činovníka, člena řídicího orgánu nebo zaměstnance NNO, nachází v situaci konfliktu zájmu, uvědomí taková osoba o podstatě a případných důsledcích takového konfliktu zájmu řídicí orgán NNO.

3. S výjimkou uvedenou v odstavci 2. se osoba nacházející se v konfliktu zájmu neúčastní diskuse nebo přijímání rozhodnutí v žádné záležitosti NNO, v níž by tato osoba byla v konfliktu zájmu.

4. Jakákoli obchodní či majetková transakce mezi NNO a s ní přidruženou organizací nebo mezi NNO a jejími činovníky, členy řídicího orgánu nebo zaměstnanci je zakázána, leda by

řídící orgán po přiměřeném prošetření určil, že taková transakce je v zájmu NNO a je sjednávána za spravedlivých a pro NNO výhodných podmínek a že NNO by nemohla za stejně výhodných nebo lepších podmínek bez vynaložení přiměřeného úsilí získat za daných okolností jinou nabídku.

DAŇOVÉ ZÁKONY

Ustanovení 6.: Daň z příjmu

VPO je osvobozena od daně z příjmu.

Poznámka ICNL: S ohledem na toto ustanovení by příjmy VPO z členských příspěvků, darů, nadačních příspěvků, grantů, vládní dotace, nebo příspěvků plynoucích z členství v jiných organizacích neměly podléhat dani z příjmu. Navíc by měl být od daně z příjmu osvobozen i příjem z ekonomických aktivit VPO.

Ustanovení 7.: Celní výhody

Zboží, dodávky a zařízení dovážené VPO a

- a. spotřebované VPO v souvislosti s veřejně prospěšnými aktivitami,
 - b. používané VPO po dobu nejméně tří (3) let pro veřejně prospěšné aktivity, nebo
 - c. dále poskytované třetím osobám bezúplatně v souvislosti s veřejně prospěšnými aktivitami
- jsou osvobozeny od celních poplatků.

Ustanovení 8.: Výhody dárců

1. Dary a příspěvky jednotlivců a obchodních organizací ve prospěch VPO, která se zabývá výlučně veřejně prospěšnými činnostmi, nebo jejichž použití je omezeno výhradně na veřejně prospěšné aktivity jsou odečitatelné od základu daně z příjmu poskytovatele až do částky
 - a. padesáti (50) procent zdanitelného příjmu jednotlivce a
 - b. deseti (10) procent zdanitelného příjmu obchodní společnosti.

Poznámka ICNL: V některých státech mohou jednotlivci odepisovat od základu daně z příjmu příspěvky a dary poskytnuté VPO až do 100% jejich příjmů; v jiných státech je povolen odpis jen velmi malého procenta příjmů. Pro jednotlivce není snadné poskytovat velké dary, jakými je třeba vklad nadačního jmění nebo přenechání velkého nemovitého majetku ve prospěch VPO, pokud není omezení výhody ze zákona dostatečně velkorysé. Poskytnutí padesáti procent odpisu ze základu daně se nachází zhruba uprostřed intervalu, v němž by mělo být podporována poskytování finančních příspěvků ve prospěch veřejně prospěšných činností.

Jen málo obchodních společností poskytuje více než deset procent svého zisku ve prospěch VPO, takže se navržená horní mez pro právnické osoby jeví jako odpovídající.

2. Objem jakéhokoli daňového odpisu dárce se zmenšuje o hodnotu jakéhokoli zboží nebo jakýchkoli služeb, které dárce získal v důsledku jím poskytnutého příspěvku.

SPRÁVNÍ ZÁKONY

Ustanovení 9.: Odvolání

Proti rozhodnutí Komise, včetně nikoli však výlučně se týkajícího odmítnutí vydat osvědčení o veřejné prospěšnosti, uvalení sankce nebo odejmutí statutu veřejné prospěšnosti se lze odvolat k příslušnému soudu, který je oprávněn prozkoumat faktickou a právní podstatu postupu Komise a rozhodnout o řešení.

POZNÁMKA K VEŘEJNÝM SOUPEŤÍM A UDĚLOVÁNÍ DOTACÍ

Poznámka ICNL: Organizace nemohou být vyloučeny z účasti na veřejných výběrových řízeních z titulu jejich statutu veřejné prospěšnosti. Určité oblasti veřejných soutěží mohou být vyhrazeny výlučně pro VPO. Pokud je na začátku řízení účel státní podpory neurčitý nebo jej nelze přesně definovat, mohou být zavedeny specifické postupy pro udělování dotace ve prospěch VPO.

PP 13/10/2004 a 23/10/2004

Použitá literatura:

A)

Bellah R., 1989, *Habits of the heart*, New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited

Dohnalová M., Malina J., Mueller K, 2003, *Občanská společnost: Minulost – současnost – budoucnost*, Brno: Nadace Universita Masarykiana v Brně, Akademické nakladatelství CERM v Brně, Masarykova univerzita v Brně, Nauma Brno,

Douglas B., 1980 , „The Common Good and Public Interest“, *Political Theory*, Sage Publications,

Hayek F.A, 1994, *Právo, zákonodárství a svoboda*, Praha: Academia

Hirschman A., 2000, *Lidské vášně a osobní zájmy*, Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury

Hurdík, Telec, 1998, *Zákon o nadacích a nadačních fondech: komentár*, Praha: C.H. Beck

Jan Pavel II., *Poselství k světovému dni míru 1. ledna 2005*, www.publica.cz

Loewenstein B., 1995, *Projekt moderny*, Praha: Oikoymenh

Montesquieu Ch., 2003, *O duchu zákonů*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk

Pajas P., 1999, *K problematice veřejné prospěšnosti*, studie zpracovaná pro Radu vlády pro neziskové organizace, www.verejnaprospesnost.cz

Popper K.R., 1994, *Otevřená společnost a její nepřátelé I. a II.*, Praha: Oikoymenh

Rousseau J.-J., 2002, *O společenské smlouvě neboli O zásadách státního práva*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk

Shapiro I., J. Habermas, 2002, *Teorie demokracie dnes*, Praha: Filosofia

Smelser N.J., Baltes P.B, 2001, *International Encyclopedia for the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Paříž, New York, Oxford, Shamon, Singapur, Tokio,

Smith A., 2001, *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*, Praha: Liberální institut

sv. Augustin, 1950, *O boží obci*, Praha: Nakladatelství Vyšehrad

Talmon J.L., 1998, *O původu totalitní demokracie*, Praha: Sociologické nakladatelství

Tocqueville A., 1992, *Demokracie v Americe II*, Praha: Lidové noviny

Tomáš Akvinský, 1938, *Teologická summa*, Olomouc: Profesori bohovědného učiliště řádu Dominikánského

Weber Max, 1997, *Autorita, etika a společnost*, Praha: Mladá Fronta

B)

Zákon o nadacích

Zákon o obecně prospěšných organizacích

Zákon o shromažďování

Eliáš K., Zuklínová M. - *Návrh občanského zákoníku (Část první až čtvrtá)*,
Ministerstvo spravedlnosti České republiky

Šikola L., 2005, *Připomínky občanského sdružení Ekologický právní servis
k návrhu nového občanského zákoníku a problematice veřejné prospěšnosti*, Brno:
Ekologický právní servis

Modelová ustanovení zákona o veřejně prospěšných organizacích, přeložil Petr
Pajas, Mezinárodní centrum neziskového práva, 2001

C)

www.ecn.cz

www.llp.cz

www.neziskovky.cz

www.verejnaprospesnost.ecn.cz