



## Z Á P I S

### z jednání Pracovní skupiny k veřejným sbírkám

**dne 10. února 2021**

*formou online jednání*

**Přítomni:** Bezděková, R. (host); Deverová, L.; Frištenská, H. (host); Fungačová, H.; Gomba, P.; Gregor, J.; Hejna, L.; Horký, Č.; Chaloupková, A.; Illetšková, M.; Kocourek, J.; Kůstka, F. (host); McGehee, A.; Nováková, V. (host); Plecháčková, T. (host); Ronovská, K.; Svobodová, H.; Šedivý, M.; Šplíchalová, K.; Švejcarová, J.; Volná, H.; Výmolová, P.

**Omluveni:** Nebuželská, M.; Procházka, D.; Střechová, P.

Jednání Pracovní skupiny k veřejným sbírkám při Výboru pro legislativu a financování Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen „PS k veřejným sbírkám“) řídil předseda pracovní skupiny M. Šedivý.

### **Program jednání:**

- 1) Zahájení a schválení programu**
- 2) Přivítání hostů a jejich představení**
- 3) Kontrola plnění úkolů z minulého jednání (26. listopadu 2020)**
- 4) Vyjasnění cílů pracovní skupiny na základě došlých připomínek k zápisu z prvního jednání**
- 5) Definice veřejné sbírky – současný stav, problémy**
- 6) Definice veřejné sbírky – návrhy pro budoucí úpravu**

### **Ad 1) Zahájení a schválení programu**

Jednání pracovní skupiny zahájil její předseda M. Šedivý, který přivítal přítomné členky, členy a hosty. Seznámil je s programem jednání. Program jednání byl jednomyslně schválen.

### **Ad 2) Přivítání hostů a jejich představení**

M. Šedivý představil přítomné hosty, kterými byli: JUDr. Hana Frištenská - bývalá tajemnice RVNNO; Taťána Plecháčková - ředitelka Nadace rozvoje občanské společnosti realizující sbírkový projekt Pomozte dětem; Filip Kůstka – z Alza.cz a.s.; Mgr. Romana Bezděková za omluvenou P. Střechovou - MV; Bc. Věra Nováková - KÚ Pardubického kraje.

### **Ad 3) Kontrola plnění úkolů z minulého jednání (26. listopadu 2020)**

H. Fungačová zrekapitulovala úkol z minulého jednání: *do příštího jednání zpracovat rešerši ostatních právních předpisů vztahujících se k dané problematice z pohledu daní, financí a praní špinavých peněz.* Úkol byl splněn. Jako podklady pro toho jednání byly členům a hostům zaslány následující materiály: Související předpisy k zákonu o veřejných sbírkách zpracovány K. Ronovskou; Veřejná sbírka z pohledu daní a účetnictví zpracovaný M. Nebuželskou a Podklady pro jednání pracovní skupiny k veřejným sbírkám (za Ministerstvo financí) zpracované P. Výmolovou. K poslední

zmíněnému materiálu, konkrétně k části týkající se evidence tržeb, zaslala připomínku M. Nebuželská. M. Šedivý doplnil, že v praxi se nejedná u organizací konajících veřejnou sbírku v případě prodeje předmětů a vstupenek o podnikání. Tím se na ně povinnost evidence tržeb nevztahuje. P. Výmolová sdělila, že připomínku předala příslušnému útvaru MF a nyní čeká na vyjádření. O výsledku bude informovat a materiál se případně upraví. Seznam dotčené legislativy je také uveden v Příručce k zákonu č. 117/2001 Sb. vydané MV na str. 57 a 58. Materiály nebudou detailně v tomto bodu rozebírány, ale jejich obsah bude případně předmětem diskuse současného stavu a budoucí úpravy v dalších bodech programu.

Dodatečně byl také od K. Šplíchalové obdržen návrh na upřesnění formulace v zápisu z 26. 11. 2020, zápis byl upraven a před tímto jednáním zaslán členům a hostům pracovní skupiny.

#### **Ad 4) Vyjasnění cílů pracovní skupiny na základě došlých připomínek k zápisu z prvního jednání**

M. Šedivý shrnul zásadní připomínku ze strany MV<sup>1</sup>, že by se pracovní skupina měla věnovat pouze zákonu a nezabývat se připomínkováním Příručky. Dále doplnil, že na minulém jednání se řada členů vyjádřila v tom smyslu, že není vhodné řešit pouze budoucnost ale také přítomnost.

M. Šedivý proto znovu otevřel diskusi o vyjasnění cílů pracovní skupiny.

Členové došli k závěru, že bez toho, aniž by se analyzovaly problémy současné právní úpravy, není možné řešit obsah budoucí právní úpravy. A. McGehee doplnila, že obsahem opatření připravované Strategie spolupráce veřejné správy s NNO na léta 2021 až 2030 je vyhodnotit aplikační praxi stávajícího zákona a navrhnout MV nové podněty, které by měly být obsahem nového zákona. Členové nepovažují za smysluplné diskutovat jen o problémech, ale je potřeba se posunout k vytvoření konstruktivních návrhů nového zákona, kde budou současné problémy (se zákonem i Příručkou) zohledněny.

Problematické se členům jeví, že Příručkou, která obsahuje sporné výklady zákona, se řídí krajské úřady. Příručka má tak na výklad zákona výrazný vliv, což může vést k právní nejistotě. Argumentací, že je Příručka určena pouze krajským úřadům, nepovažují členové pracovní skupiny kromě zástupců MV za validní. Příručka je zveřejněna na webových stránkách MV a také výrazně zasahuje přímo do oblasti soukromého práva. Snaha o zpřesnění Příručky přichází jak ze strany neziskového sektoru, tak ze strany krajských úřadů.

K. Ronovská také upozornila na možný klíč k pochopení rozporu s MV, který vyplývá ze str. 3 zápisu z jednání 26. listopadu 2020, kdy MV chápe prostředky v rámci veřejné sbírky jako veřejnoprávní a nikoliv jako soukromoprávní. Vysvětlila, že i přesto, že nad veřejnou sbírkou veřejná moc vykonává určitý dohled, jde stále o soukromoprávní právní jednání. Této otázky se dotkl i následující bod jednání.

Dle M. Šedivého je nyní hledána cesta jak spolu s MV prostředí veřejných sbírek zlepšit. Cílem je, aby NNO měly o veřejné sbírky zájem a nesnažily se tento režim kvůli nadbytečné byrokracii a různým výkladům zákona obcházet. Veřejné sbírky by měly být důvěryhodným nástrojem pro stát, jak

<sup>1</sup> MV uvedlo následující: *Předně lze poznamenat, že tento bod nebyl v rámci online jednání prezentován, kdy je součástí až předloženého zápisu. Jak z vystoupení Mgr. Petry Střeškové, tak z tohoto zápisu (viz Ad 4) pak vyplývá, že se jedná o metodickou pomůcku, jež byla zpracována výhradně pro potřeby příslušných podřízených správních orgánů, jenž z hlediska své působnosti zabezpečují agendu veřejných sbírek dle zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů. Předmětná metodická příručka není určena širší veřejnosti, resp. právníkům osobám, které hodlají konat veřejnou sbírku. Možno dodat, že na Ministerstvo vnitra se již dříve s požadavkem na možnost jejího připomínkování obrátila JUDr. Helena Válková, CSc., zmocněnkyně vlády pro lidská práva, které bylo ze strany Ministerstva vnitra opakovaně prezentováno, že předmětný metodický materiál nebyl a není určen k připomínkovému řízení. S ohledem na výše uvedené neshledáváme důvodným připomínkování předmětné metodické pomůcky jednotlivými členy ani v rámci této pracovní skupiny.*

soukromým dárcům usnadnit podporu neziskových organizací s cílem naplňovat jejich poslání s tím, že stát bude provádět smysluplnou kontrolu a bude poskytovat benefity pro organizace pořádající veřejné sbírky.

**Závěr:** Pracovní skupina se bude primárně zaměřovat na formulaci návrhů novely/nového zákona a bude vycházet ze současného zákona. Nicméně při analýze aplikační praxe stávajícího zákona (klíčové subjekty jsou v pracovní skupině zahrnuty) se logicky dotkne také problematických oblastí, které jsou definovány v Příručce, která zákon vykládá, a již se řídí krajské úřady. Zároveň pracovní skupina upozorňuje, že Příručka není závazným „oficiálním“ výkladem zákona (zejména ve vztahu k soukromoprávním otázkám), neboť takový postup není v kompetenci MV a byl by v rozporu s principy právního státu. Cílem pracovní skupiny je, aby se novela/nový zákon dostal/a v příštím vládním období do legislativního plánu vlády, a aby byl zákon ze strany MV řešen. Pokud z diskuse vzejdou konkrétní připomínky k Příručce, budou předány MV.

#### Ad 5) Definice veřejné sbírky – současný stav, problémy

#### Ad 6) Definice veřejné sbírky – návrhy pro budoucí úpravu

V rámci následné diskuse moderované M. Šedivým tyto dvapůvodně oddělené body splynuly. Hlavní cíl následné diskuze se zaměřil na řešení zásadního problému ve vnímání veřejné sbírky ze strany neziskových organizací a odborné veřejnosti a MV. Na začátku je třeba dosáhnout shody na základním pojetí novely či nového zákona.

Na začátku diskuse M. Šedivý oslovil K. Ronovskou, aby se pokusila vysvětlit rozdíl mezi pohledem MV (str. 3 minulého zápisu) a pohledem zástupců neziskových organizací a odborné veřejnosti. K. Ronovská uvedla, že zákon definuje sbírku jako shromažďování dobrovolných peněžních prostředků na účel, který je omezen. Otázkou je jakou povahu má sbírka, zda soukromoprávní či veřejnoprávní povahu. Historicky si veřejná moc chtěla pohlídat, aby sbírané prostředky nebyly zpronevěřeny, ne-financoval se terorismus a nebyla zklamána důvěra veřejnosti. K. Ronovská se domnívá, že v rámci soukromoprávních struktur jsou k dispozici kontrolní nástroje – legislativa týkající se AML, legislativa EU i ČR, výroční zprávy, audity a veřejnost má také větší možnosti kontroly než v 90. letech minulého století, kdy se jednalo převážně o sbírání kasičkami. K. Ronovská ještě dodala, že sbírky by měly být chápány jako další nástroj, který má zajistit, aby se peníze dostaly k tomu účelu, pro který byly sbírány.

Dle H. Frišenské je linie mezi soukromoprávním a veřejnoprávním velmi tenká a je nutné promyslet, jak soukromou povahu veřejných sbírek zvýraznit. Dle jejího názoru, stát na kontrolu úplně rezignovat nemůže. Dle K. Ronovské by měl stát definovat podmínky, na kterých trvá a vstupování do veřejných sbírek (soukromoprávního vztahu) zdůvodnit, a to např. zajištěním úrovně právní jistoty. H. Svobodová uvedla, že podle komentáře k NOZ je nutné odlišit darování od poskytnutí prostředků na účel veřejné sbírky (příspěvek bere za pouhou společenskou službu). H. Svobodová uvedla, že podle legislativního odboru MHMP není možné uzavírání darovacích smluv v případě příspěvku do veřejné sbírky. Proto je zřejmě nutné odlišit veřejné sbírky od soukromoprávního vztahu. K. Ronovská doplnila, že komentáře k zákonu mají menší interpretační význam než již zmiňovaná zveřejněná Příručka na webových stránkách MV. Co se týče společenské služby a daru, tak záleží na darovaném, jak chce být vázán.

Členové v rámci diskuse došli k obecnému závěru, že sbírky je možné chápat jako další nástroj, který má zajistit, aby byly prostředky použity k deklarovanému účelu.

Diskutována byla také otázka, na jaké právnické osoby se má zákon vztahovat. L. Deverová navrhla, aby došlo k vyjmutí nadací, které mají povinnost ve výroční zprávě prostředky z darů a veřejných sbírek uvádět. Problém spatřuje v nadačním fondu, který nemá povinnost vydávat výroční zprávu.

Pokud by se ze zákona o veřejných sbírkách vyjmul, bylo by nutné upravit jeho reportovací povinnost. K. Ronovská nicméně uvedla, že by to byla neodůvodněná nerovnost mezi jednotlivými fundacemi, a pokud by měl být problém v reportování, lze tento požadavek nastavit ve veřejném právu (v zákoně o veřejných sbírkách). H. Frištenská se domnívá, že vyčlenění některých právních forem, by ostatní právní formy mohly vnímat diskriminačně.

Na základě další diskuse členové došli k závěru, že pokud mají být veřejné sbírky chápány jako nástroj, kdy se budou sbírat prostředky od anonymních přispěvatelů k určitému účelu, měly by mít i nadace a nadační fondy, resp. všechny právnické osoby (nadace, školy, obce atd.) možnost tento nástroj využívat.

L. Hejna však upozornil na problém, kdy nadace na základě interpretace uvedené v Příručce, má mít veřejnou sbírku i na své pravidelné či velké dárce, kdy vystavuje potvrzení o daru. P. Gomba souhlasila, že ne každý fundraising je veřejná sbírka. Problematická není stávající definice v zákoně, nýbrž výklad uvedený v Příručce.

L. Deverová doplnila ještě jeden důležitý aspekt. Podstatou veřejné sbírky není to, že se získávají a shromažďují prostředky od předem neurčeného okruhu přispěvatelů, ale zda je dárce anonymní či neanonymní. Pokud je neanonymní, vzniká darovací smlouva a nastupují mechanismy NOZ. Zákon by proto měl chránit anonymní dárce.

Členové pracovní skupiny poté detailně diskutovali anonymitu a neanonymitu přispěvatelů. Zaznívala nutnost jasně tyto kategorie definovat. L. Hejna vyjádřil názor, že klíčem, jak definovat nový zákon, může být navázání anonymity na způsob získávání prostředků nebo omezení účelu.

M. Šedivý spolu s L. Deverovou shrnuli východiska definice veřejné sbírky, které z diskuse vzešly:

#### 1/ anonymita a neanonymita přispěvatelů

- v případě anonymních přispěvatelů by se povinně aplikoval ZVS (ochrana přispěvatelů). Pokud by byl přispěvatel neanonymní, dar by nemusel (ale mohl) vstupovat do režimu veřejné sbírky, vzniká darovací smlouva a nastupují mechanismy NOZ, pro neanonymní přispěvatele by sbírka byla možnost;
- nerozhoduje anonymita při oslovení, ale ve chvíli plnění (daru/příspěvku). Neanonymním se přispěvatel stává ve chvíli, kdy je organizace schopna přispěvatele identifikovat, tj. kdy přispěvateli může vystavit potvrzení o daru. Nemusí se zde přesně definovat, možná v budoucnu bude identifikace jiná, než ji známe nyní (např. otisky prstů apod.), ale stačilo by uvést, že neanonymním dárce se stává, když je přispěvateli organizace schopná vystavit doklad uznatelný pro finanční úřad v případě daňového přiznání.

#### 2/ účel sbírky

#### 3/ způsob konání sbírky (kasičky, online atd.)

V rámci diskuse dále vyvstaly otázky kontrolních mechanismů a sankcí za porušení povinností, např. nenaplnění účelu sbírky. A. Chaloupková a V. Nováková uvedly, že organizace mají povinnost seznámit veřejnost se způsobem využití prostředků, k čemuž v praxi většinou dochází (tato povinnost vzniká tehdy, pokud právnická osoba sbírku propagovala, viz § 24 odst. 4 zákona o veřejných sbírkách). Nicméně krajský úřad povinnost týkající se informování veřejnosti v praxi nekontroluje. Kontrolní mechanismy naplnění účelu sbírky budou předmětem dalších jednání.

**Závěr: Je nutné zvýraznit soukromou povahu veřejných sbírek. Sbírkami mají být nástrojem, který má zajistit, aby byly prostředky od anonymních přispěvatelů použity k deklarovanému účelu. Tento nástroj mohou využívat všechny právnické osoby. Veřejná sbírka je definována**

na základě více aspektů (anonymita a neanonymita příspěvatelů, účel sbírky, způsob konání sbírky,).

**Úkol:** Členové a hosté budou v mezidobí požádáni o písemné vyjádření k podkladu, který bude rozeslán spolu se zápisem. Příští jednání se bude věnovat definici veřejně prospěšného účelu.

Termín příštího jednání je závislý na vládních opatřeních. Pravděpodobně na přelomu března a dubna 2021, avizován bude alespoň 14 dní dopředu. Zájmem je osobní setkání. Na jednání pracovní skupiny je možno přizvat i hosty, ale nutné je nahlásit předem.

Ing. M. Šedivý, v. r.  
předseda Pracovní skupiny k veřejným sbírkám  
Výboru pro legislativu a financování  
Rady vlády pro nestátní neziskové organizace

**Přílohy:**

Formulář návrhy k paragrafu 1 zákona o veřejných sbírkách