



## Z Á P I S

**z jednání Pracovní skupiny k veřejným sbírkám**

**dne 26. listopadu 2020**

*formou online jednání*

**Přítomni:** Deverová, L.; Fungačová, H.; Gomba, P.; Gregor, J.; Horký, Č.; Chaloupková, A.; Illetšková, M.; Kocourek, J.; McGehee, A.; Nebuželská, M.; Procházka, D.; Ronovská, K.; Střechová, P.; Svobodová, H.; Šedivý, M.; Šplíchalová, K.; Švejcarová, J.; Volná, H.; Výmolová, P.

**Omluveni:** Hejna, L.

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 předsedou PS k veřejným sbírkám**
- 2) Představení Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a činnosti ve prospěch neziskového sektoru**
- 3) Představení složení a činnosti PS a seznámení s dosavadním vývojem agendy veřejných sbírek**
- 4) Seznámení s materiálem „Příručka k zákonu č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách)“**
- 5) Nastavení cílů práce PS**
- 6) Diskuse – základní principy zákona a definice sbírky**

### **Ad 1) Zahájení předsedou PS k veřejným sbírkám**

M. Šedivý (AVPO) z pozice předsedy přivítal všechny přítomné a představil program jednání pracovní skupiny. Cílem prvního jednání je diskutovat, zda by mělo dojít k úpravě zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách), případně prodiskutovat připomínky k příručce k tomuto zákonu, kterou v roce 2019 vydalo Ministerstvo vnitra ČR (dále jen „MV“). Pracovní skupina by měla shromáždit podklady pro případnou změnu. V rámci bodu 5) budou mít členové této pracovní skupiny možnost nastavit cíle práce pracovní skupiny.

### **Ad 2) Představení Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a činnosti ve prospěch neziskového sektoru**

A. McGehee (ÚV) představila Radu vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen „RVNNO“) a její činnost.

### **Ad 3) Představení složení a činnosti PS a seznámení s dosavadním vývojem agendy veřejných sbírek**

M. Šedivý požádal jednotlivé členy o stručné představení a sdílení svých dosavadních zkušeností s problematikou veřejných sbírek.

M. Šedivý poté přítomné seznámil s kroky, které byly v této oblasti do současnosti učiněny. Impulsem byla řada stížností ze strany členských organizací AVPO na rozdílný výklad zákona jednotlivými krajskými úřady. Na jaře 2019 byla ustavena při AVPO skupina, nejen členských organizací, ale i organizací, které veřejné sbírky pořádají. V září 2019 AVPO ve spolupráci s RVNNO uspořádala za přítomnosti MV kulatý stůl – setkání krajských úředníků administrujících veřejné sbírky. V říjnu 2019 se uskutečnil kulatý stůl v Poslanecké sněmovně, kde byli jak zástupci NNO, krajů, tak MV. V roce 2020 byly výsledky prezentovány na jednáních Výboru pro legislativu a financování, který došel k závěru, že problematika je natolik důležitá, že je vhodné k veřejným sbírkám ustanovit pracovní skupinu (ustavení na podzim 2020). Téma veřejných sbírek bylo i jedním z bodů programu zasedání RVNNO dne 4. září 2020, kdy MV vyjádřilo souhlas se zahájením přípravy novely nebo tvorby nového právního předpisu na půdě MV.

Časový harmonogram: novela nebo nový návrh zákona bude předložen ke schválení až nově ustavené vládě vzniklé po volbách v roce 2021.

#### **Ad 4) Seznámení s materiálem „Příručka k zákonu č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách)“**

P. Střechová z Odboru všeobecné správy MV stručně seznámila přítomné s Příručkou k zákonu o veřejných sbírkách (dále jen „Příručka“), která představuje metodickou podporu primárně určenou podřízeným správním orgánům, které zabezpečují agendu veřejných sbírek (kraje a MHMP). Vydána byla na konci 2019 a důvodem vzniku byla neexistence komplexního metodického materiálu a snaha o sjednocení postupů při aplikaci zákona. Příručka detailně rozebírá jednotlivá ustanovení zákona. Při jejím zpracování byly zohledněny jak poznatky samotného MV, tak i poznatky ze schůzky pod záštitou Výboru pro legislativu a financování při RVNNO v červenci 2019, a z kulatých stolů. Z šetření MV vyplynulo, že Příručka je ze strany krajských úřadů a MHMP vesměs hodnocena kladně.

#### **Ad 5) Nastavení cílů práce PS**

V rámci tohoto bodu se rozvinula diskuze moderovaná M. Šedivým.

K. Ronovská (MU) upozornila přítomné na rekonstrukci soukromého práva v roce 2014, na kterou zákon o veřejných sbírkách nereagoval. Uvedla konkrétní příklad zastaralosti tohoto zákona na příkladu poskytnutí daru, jež je regulováno soukromým právem a veřejné právo by této iniciativě nemělo vytvářet překážky.

J. Gregor (Koalice za snadné dárcovství) také navrhl začít s východisky. Ale zároveň upozornil na fakt, že to byla právě Příručka, která diskusi otevřela, jelikož dala rovnítko mezi tím, co je individuální fundraising a tím, co je veřejná sbírka (sbírka je všechno, když nevím, zda mi osoba daruje nebo ne, ale já nikdy nevím, zda mi někdo daruje), s čímž nelze souhlasit a řadu NNO vrhla do nejistoty, jestli opravdu veškeré individuální darování (tj. soukromoprávní vztah) je veřejná sbírka či nikoliv. Dodal, že je vhodné včlenit případnou novelu do legislativního plánu nové vlády, ale zároveň je potřeba aktuálně řešit, jak sbírka ovlivňuje aktuální dění.

K. Šplíchalová (Fórum dárců) vyjádřila potřebu zaměřit se na řešení aktuálního problému, jelikož v terénu dochází k rozporům, co je veřejná sbírka (např. komerční i nekomerční crowdfunding).

Č. Horký (Nadační fond pomoci) se také přiklonil k řešení konkrétních praktických věcí. A jako nutné vidí nejprve si vyjasnit terminologii.

A. Chaloupková (KÚ Pardubického kraje) souhlasila s J. Gregorem, že dle Příručky je těžké říci, co není veřejná sbírka. Pracovní skupina by podle ní měla ujasnit, zda a jak moc by měl stát zasahovat do veřejných sbírek.

H. Volná (MZV) doplnila, že kromě obsahové stránky veřejných sbírek, bude nutné řešit i stránku procesní (zajištění jednotného postupu). Zejména v případech, kdy se výtěžek používá na aktivity v zahraničí, často k účelům, které nejsou veřejně prospěšné, hrají důležitou roli bezpečnostní aspekty. Přesto, že v zákoně je uvedeno, jak se má postupovat, má-li být výtěžek sbírky použit v zahraničí, řada krajských úřadů neupozorňuje pořadatele sbírek, že je nutné zažádat o souhlas MZV.

Cílem pracovní skupiny by tak mělo být:

1. Zpracovat podklady pro vytvoření nového zákona
  - ✓ **vyjasnit terminologii (individuální filantropie) jak pro případnou novelu zákona, tak pro aktuální výklad Příručky;**
  - ✓ **formulovat východiska** (smysl zákona, míra kontroly soukromých prostředků ze strany státu, otázka, kdo má legitimní zájem do veřejných sbírek vstupovat);
  - ✓ **identifikovat problematické části (technické parametry) zákona včetně otázky zveřejňování dat;**
  - ✓ **ošetřit procesní stránku (jednotná aplikace zákona ze strany krajských úřadů a MHMP);**
  - ✓ **ošetřit bezpečnostní aspekty u zahraničních sbírek;**
  - ✓ **ošetřit specifika nadací a nadačních fondů**
2. Vypracovat připomínky k Příručce, která bude uplatňována do doby, než dojde k novelizaci nebo přijetí nového zákona.

M. Šedivý shrnul diskusi: Příští jednání by tedy měla obsahovat dva bloky – jeden blok zaměřený na budoucí zákon a druhý blok zaměřený na současnost a Příručku.

#### Ad 6) Diskuze – základní principy zákona a definice sbírky

V rámci tohoto bodu se rozvinula diskuze moderovaná M. Šedivým o terminologickém vymezení soukromého dárcovství, základních východiscích a potřebě regulace.

J. Gregor uvedl, že individuální filantropie (soukromé dárcovství) je široký pojem, je to nejen veřejná sbírka a crowdfunding ale např. dary od velkých dárců, odkaz v závěti atd. Soukromé dárcovství je soukromoprávní vztah mezi dárcem a obdarovaným, kdy dárcem je soukromá osoba (ne veřejnoprávní instituce), např. fyzická osoba nebo firma.

K. Ronovská souhlasila s výše zmíněným a doplnila, že osoba jako vlastník majetku má právo darovat svůj majetek pro veřejně prospěšné účely, a to buď přímo; přes firmu či zřízením např. nadačního fondu či svěřenského fondu; formou obligací, daru. Otázka zní, do jaké míry má stát do tohoto soukromého práva zasahovat, kdo má legitimní zájem do veřejných sbírek vstupovat? Upozornila, že je také nutné zohlednit vývoj jiných veřejnoprávních předpisů (veřejné rejstříky právnických osob, evidence skutečných majitelů). Otázka, zda bezpečnostní aspekty sbírek (sbírka použita v zahraničí) neošetřují jiné právní předpisy jako Anti-Money Laundering (AML). Ještě dodala, že v případě zásahu ze strany státu je důležité uvést relevantní důvody, proč tak činí (= základní východisko debaty).

P. Střechová sdělila, že je rozebíráno darování podle občanského zákoníku, tedy předpisu soukromého práva. Shromažďování příspěvků v rámci veřejné sbírky není chápáno jako přijímání daru podle občanského zákoníku. Zákon o veřejných sbírkách je pak postaven na jiném principu. Naopak upravuje podmínky pro toho, kdo finanční příspěvek získává (shromažďuje), tedy kdo koná veřejnou sbírku, nikoli pro potenciálního dárce, kterého ani jinak neomezuje.

Členové pracovní skupiny se shodli, že **určitá část soukromého dárcovství (veřejné sbírky) by regulována být měla**. K. Šplíchalová – většina sbírek v online prostoru, elementární regulace poskytuje ochranu dárce. Neziskové organizace jsou už nyní pro banky velmi rizikový klient a mají potíže dosáhnout na online nástroje, jako jsou platební brány, mobilní terminály apod., které jsou pro současné konání sbírek nezbytné. Státní regulace u bank ani tak nezvyšuje důvěryhodnost NNO, ale spíše může být jedním z argumentů, aby banky NNO z důvodu jejich rizikovosti nevyřazovaly z poskytování online služeb úplně. Č. Horký – snadná zneužitelnost marketingu, zřizovatelem mohou být i s.r.o., regulace zejména online prostoru je nezbytnost (nevztahovat ale na individuální dárcovství, kdy osoba s organizací uzavře smlouvu). M. Illetšková (Adra) - nutno rozlišit regulaci na začátku (co povolit), uvnitř zákona je nyní vysoká míra administrativní zátěže, proto na konci by bylo vhodné část kontrol přesunout na audit, který většina organizací má. D. Procházka (Donio) souhlasí, že zrušit regulaci by nevedlo k ničemu dobrému, dobré by bylo upravit proces pro online prostředí. V Polsku v roce 2014 přijali návrh zákona, který umožňuje bez dalších formalit spustit sbírku (počítají, že transparentnost a kontrolovatelnost je zajištěna technologií). Z pohledu s.r.o. nechtějí primárně generovat zisk, ale chtějí to dělat dlouhodobě a udržitelně (nezkazit si reputaci). J. Gregor souhlasí, že určitá část soukromoprávních vztahů má být regulována. A to v ten moment, kdy je jedna strana anonymní (není s kým sepsat darovací smlouvu), a to je do určité míry jádro veřejných sbírek. V zahraničí regulatorní rámce individuálního dárcovství se dotýkají anonymních forem darování (prevence praní špinavých peněz a financování terorismu). Slovenská právní úprava také obsahuje formulaci o předem neurčeném okruhu příspěvateľů, ale pracují s ní jinak, neanonymní formy se do veřejných sbírek nedostanou (v ČR dle Příručky však ano). **Anonymní darování je vhodné ošetřit zákonem**. Ale pokud je vztah rovný (znám údaje o dárce) není důvod vstupovat regulací do soukromoprávních vztahů.

V diskusi dále došlo k vyjasnění daňového zvýhodnění darování (P. Gomba, A. Chaloupková, M. Nebuželská, M. Illetšková). M. Nebuželská doplnila, že fyzické osoby mohou vybírat finanční prostředky, což podléhá standardní daňové regulaci (osvobození do 15 tisíc Kč od jednoho subjektu), pokud se tedy vybírá v menších částkách, je zde osvobození i pro fyzickou osobu, která finanční prostředky může dál darovat. Daňové zvýhodnění se netýká pouze veřejných sbírek, ale jsou stejným způsobem nastavená pro individuální darování. Pokud by se změnila kontrola veřejných sbírek, nadále zůstává v platnosti standardní osvobození darů, které platí pro každý přijatý dar v NNO, pokud je použit na účely vyjmenované v zákonu o dani z příjmu (veřejně prospěšné účely), tj. daňové zvýhodnění není vázáno na veřejné sbírky ale obecně na darování na veřejně prospěšné účely. To, co je v zákonu o veřejných sbírkách specifické, je řešení benefičních akcí (prodej předmětů a vstupenek, kdy NNO nabízí protihodnotu). Na benefiční akce nemají české daňové zákony žádný nástroj kromě zákona o veřejných sbírkách (a ten umožňuje osvobození té části nad obvyklou cenu toho, co NNO nabízí jako protihodnotu).

Diskutována byla také problematika odsouhlasení účelu veřejné sbírky ze strany krajských úřadů a MHMP (J. Gregor., K. Ronovská, Č. Horký, A. Chaloupková). J. Gregor uvedl, že samotný zákon neomezuje individuální dárce, Příručka jde však svými formulacemi dále a odsouvá veškeré individuální dárcovství do režimu veřejné sbírky, čímž omezuje dárce, jelikož účel sbírky musí být odsouhlasen ze strany kraje či MHMP. V některých případech, i když je účel veřejné sbírky v souladu s účelem organizace, sbírka povolena není.

K. Ronovská a L. Deverová (UK) doplnily pohled o **nadace a nadační fondy**, což jsou právní podstatou institucionalizované veřejné sbírky. Dle Příručky se i tyto subjekty (přesto, že mají ve veřejném rejstříku jasně registrovaný účel), musí pro pořádání veřejné sbírky v souladu se svým hlavním účelem zaregistrovat u krajského úřadu či MHMP. Tyto subjekty by pod zákon o veřejných sbírkách podřazovány být neměly.

**Závěr:** Určitá forma regulace je zapotřebí. Regulován by měl být tok peněz od anonymních dárců.

**Úkol:** Do příštího jednání zpracovat rešerši ostatních právních předpisů vztahujících se k dané problematice (K. Ronovská, L. Deverová) z pohledu daní, financí a praní špinavých peněz (M. Nebuželská, P. Výmolová /MF/)

Termín příštího jednání je závislý na vládních opatřeních. Pravděpodobně na přelomu ledna a února 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. Členové pracovní skupiny jednohlasně odsouhlasili vzájemné poskytnutí pracovních kontaktů.

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

**Přílohy:**

1. Složení Pracovní skupiny k veřejným sbírkám (doplněné o pracovní kontakty)
2. Studie „Právní úprava pořádání veřejných sbírek. Srovnání úpravy na Slovensku, v Dolních a Horních Rakousech, v Durynsku a Porýní-Falc (Parlamentní institut)