



V Praze dne 10. 11. 2023
Čj. OVA: 959/23

Stanovisko

k

návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách), ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Návrh předkládá na základě plánu legislativních prací vlády na rok 2023 Ministerstvo vnitra ČR (dále jen „předkladatel“). Cílem navrhované novely zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o veřejných sbírkách“), je snížení administrativní zátěže pro pořadatele veřejných sbírek tam, kde to neodporuje požadavku na transparentnost sbírky a zabezpečení využití příspěvků k stanovenému účelu. Nejdůležitější změnu v tomto směru představuje to, že veřejné sbírky konané bezhotovostním způsobem na bankovní účet by měly režimu zákona o veřejných sbírkách nadále podléhat jen na základě dobrovolného rozhodnutí jejich pořadatelů.

Zároveň se za účelem zajištění funkce veřejné sbírky a prevence zneužívání tohoto institutu navrhuje u veřejných sbírek konaných prodejem předmětů či vstupenek stanovit minimální podíl příspěvku do sbírky na ceně předmětu či vstupenky, a to na 40 %. Za tímto účelem se též umožňuje obcím pomocí obecně závazné vyhlášky stanovit místa, na nichž nebude možné konat veřejné sbírky prodejem předmětů nebo vstupenek. Dle poznatků samospráv tímto docházelo k obcházení platných tržních řádů v obcích.

Navrhuje se rovněž nově výslovně umožnit z výtěžku sbírky hradit i nepřímé (režijní) náklady sloužící k dosažení účelu sbírky, pokud tyto náklady budou transparentně uvedeny v účelu sbírky.

V RIA jsou srozumitelně popsány problémy současného stavu, chybí zde ale dobrý popis toho, jaké funkce plní současná pravidla vyhlásování sbírek a jejich kontroly a jak naplňování těchto funkcí bude ovlivněno novým zákonem.

II. Připomínky a návrhy změn:

Definice a popis problému včetně popisu existujícího právního stavu v dané oblasti jsou v RIA popsány z hlediska právní stránky dostatečně. Předkladatel dobře popisuje existující právní problémy při realizaci veřejných sbírek a jejich verifikace ze strany veřejné správy i nutnost modernizace této právní úpravy, která je dnes přes 20 let stará. Přestože předkladatel v RIA strukturovaně popisuje stávající problémy, vůbec neuvádí statistické a

ekonomické údaje, zejména kolik sbírek se v běžném roce v jednotlivých krajích uskuteční, které jsou hlavní cíle sbírek a jak velká částka se obvykle ve sbírkách vybere. Tyto základní ekonomické a statistické údaje v RIA kompletně chybí a jejichž doplnění je nezbytné, aby měla RIA vypovídající hodnotu.

Zejména u prvního problému (jehož řešení je v návrhu nejzásadnější), jsou informace velmi kusé a nedávají dobrou představu o tom, v čem konkrétně problém spočívá. Zejména se zde nepíše o tom, zda sběr financí prostřednictvím bezhotovostního účtu nahrazuje všechny kontrolní funkce, které jinak vykonávají příslušné úřady jako reprezentanti veřejnosti. Také nevíme, jak velkou zátěž kontrola vlastně představuje - vykonává se u všech sbírek? Kolik sbírek to ročně je? V jakém rozsahu? Jaké administrativní náklady to znamená pro vyhledavatele sbírky a jaké jsou náklady na straně kontrolních úřadů?

Druhý problém, spočívající v nadměrné byrokratické zátěži, je popsán dostatečně.

Třetí problém, obcházení tržního řádu při veřejných sbírkách je popsán také dostatečně.

Čtvrtý problém se týká výkladových nejasností ohledně posuzování druhů nákladů, které lze považovat za vynaložené pro účel sbírky, což vede k riziku postihu pořadatelů, které ale není jasně předvídatelné.

V RIA jsou pouze velmi stručně definovány **subjekty dotčené navrženou regulací**. Je otázkou, zda změnou v režimu kontroly určitých sbírek (podle dobrovolného přihlášení se k zákonu o sbírkách) nedojde ke znepřehlednění dárcovského prostoru pro přispěvatele do sbírek. Přichází navrhovanými změnami přispěvatelé o nějakou míru jistoty, že jejich peníze budou využity účelně a tak, jak chtějí? Toto není v dokumentu vysvětleno.

V rámci popisu cílového stavu by bylo dobré ozřejmit, jaký typ sbírek se očekává, že bude prováděn podle zákona o veřejných sbírkách. Jaké sbírky (a kolik/ jaká část jich bude) se naopak přesunou do jiného režimu - do jakého a co to bude znamenat z hlediska možností kontroly, z hlediska dopadu na přispěvatele (a jejich důvěru ve sbírku) a z daňového hlediska. Za cílový stav jsou v textu prezentována pouze navrhovaná opatření.

Vyhodnocení rizik obsahuje výčet základních negativních dopadů, pokud by navržená regulace nebyla přijata.

Návrh variant řešení je zpracován v několika variantách pro 4 vybrané klíčové okruhy navržené právní úpravy. Co se týče zvolených okruhů, tak je lze považovat za dostatečné. Předkladatel pojal popis variant poměrně jednoduchým způsobem. U nejzásadnějšího návrhu (možnost vyvázat sbírku z účinnosti zákona) bohužel chybí dobré pojmenování problému, které by potom umožňovalo širší zamyšlení nad možnými variantami řešení.

Vyhodnocení variant

V této části RIA předkladatel rekapituluje a vyhodnocuje náklady u jednotlivých zpracovaných variant řešení. V tomto případě by vedle právních argumentů měly být doplněny také ekonomické a statistické údaje. Například v otázce sbírky konané prodejem předmětů nebo vstupenek není jasné, jakým způsobem dospěl předkladatel k minimálnímu limitu 40% pro výši příspěvku do sbírky z prodávaného zboží nebo vstupenky.

Stanovení nákladů a přínosů je pro jednotlivé okruhy a u nich navržené varianty zpracováno velmi stručně.

Náklady administrativní zátěže u sbírek, podléhajících režimu zákona, stanovuje text velmi vágně (tisíce až desetitisíce) na jednu sbírku. Celkové náklady stávajícího fungování neznáme, ani nevíme, jak by se změnil v případě změny zákona. Chybí rovněž diskuse toho, jaké funkce a cíle plní stávající systémy kontroly a zda by je navrhovaná opatření zcela nahradila nebo do jaké míry a v jakých případech.

Výběr nejvhodnějšího řešení je proveden v samostatné kapitole a je založen na předchozím vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant.

Rovněž je zahrnuta kapitola k **implementaci zvolené varianty**, ve které se jako hlavní implementační orgán uvádí sám předkladatel. Chybí zde uvést také krajské úřady, které jsou odpovědné za dohled a kontrolu nad průběhem veřejných sbírek.

Přezkum účinnosti budoucí regulace navrhuje předkladatel uskutečňovat průběžně a jako indikátory, na jejichž základě bude účinnost zákona vyhodnocena, je navržena statistika uskutečněných sbírek včetně jejich rozdělení na jednotlivé kategorie. V tomto případě by bylo vhodné alespoň stanovit konkrétní časový rámec, např. lhůtu pěti let od nabytí účinnosti, ke kterému by proběhlo vyhodnocení účinnosti regulace. Nicméně vzhledem k tomu, že chybí kvantifikace cílového stavu, není zřejmé, co pozorované hodnoty (a proč) budou znamenat, že je změna zákona přínosná, nebo že přináší nějaké pozitivní efekty. Vzhledem k tomu, že neznáme ani počáteční stavy těchto proměnných, nebudeme při přezkumu ani vědět, zda se od doby účinnosti změnil, či ne. Přezkum se vlastně nedotýká stanovených cílů, např. obcházení regulace, porušení tržního řádu či zneužití institutu veřejných sbírek. Je vhodné doplnit konkrétní indikátory, kterými může být např. objem vybraných peněz ve sbírkách dle jednotlivých režimů atd.

Předkladatel rovněž stručně popisuje **proběhlé konzultace** se zainteresovanými subjekty.

Stanovisko komise RIA

Obecně lze konstatovat, že RIA je zpracována na základní úrovni. Předkladatel v tomto případě zvolil cestu „nejmenšího odporu“ a v RIA pracuje se základními známými údaji a fakty. Věnuje se zejména právnímu posouzení a právním dopadům, v RIA chybí odpovídající ekonomické a statistické údaje.

Jako konkrétní připomínky lze k RIA uvést následující:

1. Zpracovat do RIA statistické údaje o počtech proběhlých veřejných sbírek, jejich výši a nejčastější cíle sbírek. Lze předpokládat, že tato statistika bude předkladateli běžně dostupná.
2. První z navrhovaných změn (vyjmutí bezhotovostních sbírek z režimu zákona) je třeba doplnit detailnější vysvětlení problému, který je tímto opatřením řešen a lepší diskuse rizik, které by s sebou tato změna mohla přinést. Zcela chybí alespoň modelový příklad administrativních nákladů, které budou díky změně legislativy ušetřeny.

3. Více rozepsat kapitolu o implementaci a subjektech, které budou nový zákon realizovat. Předkladatel zde jako subjekt zajišťující implementaci novely uvádí pouze sebe, ale zcela je pominuta role krajských úřadů a případně dalších subjektů, které budou realizovat navrženou regulaci.
4. Doplnit popis přezkumu účinnosti regulace, včetně upřesnění jednotlivých indikátorů

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách), ve znění pozdějších předpisů doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **připomínek**.

Vypracoval:
JUDr. Petr Solský

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise