

Závěrečná zpráva z hodnocení regulace dopadů (RIA)

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1. 1. Název

Věcný záměr zákona o dobrovolnictví

1. 2. Definice problému

Důvodem zpracování nového zákona je společenská potřeba právní úpravy, která by se týkala dobrovolnictví v celé jeho šíři a byla tak vyjádřena podpora všem možným formám dobrovolnické činnosti. Cílem změny zákona je také ukotvení obecně využitelného pojmu dobrovolník a dobrovolnictví v rámci právního řádu České republiky.

Při projednávání novely zákona č. 86/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), ve znění pozdějších předpisů, byl v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky jasně definován požadavek zpracovat zákon, který by komplexně řešil problematiku dobrovolnictví¹. Novela se zaměřila především na zajištění souladu s novým občanským zákoníkem, na odstranění diskriminačních prvků v oblasti zapojení členů organizací do dobrovolnické služby a na několik jednodušších úprav, mezi které patří např. vydávání osvědčení o vykonané dobrovolnické službě. Novela nemohla pojmout komplexní úpravu dobrovolnictví v ČR.

Předložený návrh věcného záměru zákona reaguje na skutečnost, že ve společnosti existují na jedné straně skupiny lidí, kteří v zájmu vytvoření rovných příležitostí potřebují pomoc jiných, nebo se ocitají v krizových situacích vlivem vnějších příčin a na druhé straně existují lidé, kteří podle svých schopností a možností, vedeni pocitem solidarity, jsou ochotni jim nezištně tuto pomoc poskytnout. Tento pohled na svět je základním prvkem dobrovolnictví; jeho součástí je i starost o životní prostředí, v němž lidé žijí, včetně kulturního dědictví, jež příroda a lidé v minulosti vytvořili.

Je zřejmé, že stát a územní samosprávné celky (prostřednictvím orgánů státu a územních samosprávných celků) mají nezastupitelnou úlohu podílet se na vytváření přijatelných sociálních podmínek všech obyvatel, na jejich ochraně před haváriemi a následky přírodních a humanitárních katastrof, na zajištění zdravého vývoje mladé generace, jakož i na ochraně přírodního prostředí a péči o kulturní dědictví. Úkolem dobrovolnictví není tyto a podobné funkce orgánů veřejné správy nahrazovat, ale může je vhodně doplňovat a může působit i v oblastech a způsobem, kde tak stát a územní samosprávné celky činit objektivně nemohou.

¹ Tento požadavek byl vznesen a ze strany MV přislíben na 30. schůzi Poslanecké sněmovny dne 7. 2. 2014, na jednání Výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny dne 6. 3. 2014, na 20. schůzi Senátu Parlamentu ČR dne 23. 4. 2014.

Od ledna 2003 je účinný zákon o dobrovolnické službě. Tento zákon se v současné době vztahuje na 231 akreditovaných programů, ve kterých působí přibližně 20 000 dobrovolníků. Počet dobrovolníků je však mnohonásobně vyšší. Dle Českého statistického úřadu v roce 2012 odpracovali dobrovolníci v neziskových organizacích 44 686 130 hodin. Současný počet dobrovolníků se dle zdrojů Národního dobrovolnického centra Hestia odhaduje na 1,2 mil. V České republice tedy existuje více než milion dobrovolníků mimo právní úpravu zákona o dobrovolnické službě, která se vztahuje pouze na přibližně 2 % dobrovolníků zapojených v akreditovaných programech.

Platný zákon nezahrnuje např. takové formy dobrovolnictví, které jsou vykonávány dobrovolníky podle zvláštních předpisů nebo pravidel EU, ať již se jedná např. o dobrovolníky Českého červeného kříže, dobrovolné hasiče či Evropskou dobrovolnou službu a EVAID². Zákon se vztahuje pouze na dobrovolnictví vykonávané organizacemi, které mají akreditovaný program či projekt dle požadavků kladených na ně zákonem o dobrovolnické službě a spadají tak tzv. pod akreditovaný režim. Na organizace, které nejsou zmíněny v taxativním výčtu zákona, jako organizace, které mohou být vysílajícím subjektem a nemohou tak požádat o akreditaci, anebo na organizace, které o akreditaci z různých důvodů žádat nechťejí, ačkoliv jim to zákon umožňuje, se zákon o dobrovolnické službě v současné podobě nevztahuje. Jedná se o velký počet dobrovolníků a organizací, jejichž záslužná činnost není žádným způsobem v současném právním řádu ukotvena a státem žádným způsobem podporována.

Neexistuje základní právní vymezení terminologie a vzájemných vztahů subjektů působících v dobrovolnictví. Vzhledem k tomu, že platný zákon zahrnuje pouze část dobrovolnictví podporovaného státem, uvádí ve zmatek odbornou i laickou veřejnost, která zákon považuje za určující právní normu veškerého dobrovolnictví a často dochází k mylné interpretaci zákona.

Na základě shody odborné i laické veřejnosti a zákonodárců vzešel požadavek na vyzdvihnutí významu všech veřejně prospěšných dobrovolnických činností vykonávaných pro společnost a posílení uznání dobrovolníků a dobrovolnictví obecně. Jedním z prostředků bude podpora dobrovolnictví a poskytnutí benefitů pro co nejširší spektrum dobrovolníků a dobrovolnických organizací. Věcný záměr se snaží vyřešit stávající diskriminaci v oblasti daňové, stanoví způsob vyčíslení hodnoty dobrovolnické činnosti a možnost prostřednictvím této hodnoty dofinancovat dobrovolnické projekty, poskytne jednotné potvrzení o vykonaných veřejně prospěšných aktivitách pro potřeby trhu práce a v neposlední řadě zdůrazní bezpečnost při výkonu dobrovolnictví a poskytne řešení pro ochranu osobních údajů. Všechny tyto aspekty nejsou řešeny pro širokou oblast dobrovolnictví. Tyto výhody pak budou poskytnuty pouze za transparentních podmínek, které zákon jednoznačně vymezení.

Návrh dále reaguje na podněty z aplikační praxe platného zákona o dobrovolnické službě a z Analýzy potřeby úpravy zákona o dobrovolnické službě v rámci procesního modelování agend veřejné správy (Agenda A47)³. Snaží se zkvalitnit a zefektivnit právní úpravu týkající se akreditovaného dobrovolnictví.

² EU Aid Volunteers

³ Procesní modelování agend veřejné správy z roku 2013, reg. č.: CZ. 1.04. /4.1.00/38.00003

1. 3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

V českém právním řádu existuje speciální právní předpis, který upravuje úzký výsek problematiky dobrovolnictví – zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), ve znění pozdějších předpisů. Zákonem se řídí organizace, které dle tohoto zákona získaly akreditaci pro oblast dobrovolnické služby, nebo organizace, které dobrovolníky v akreditovaném režimu přijímají. Zákon o dobrovolnické službě stanovuje podmínky, za kterých stát podporuje dobrovolnickou službu, určuje standardy výkonu dobrovolnické služby a zajišťuje bezpečí a ochranu pro dobrovolníky i příjemce jejich služby. Za dobrovolnickou službu se považují takové aktivity, které dobrovolník poskytuje ve svém volném čase, ze svobodné vůle a bez nároku na odměnu jako pomoc spoluobčanům a společnosti obecně. Zákon má v gesci Ministerstvo vnitra (dál jen „ministerstvo“).

V rámci Analýzy procesního modelování agend byla zpracována optimalizační hypotéza, která identifikovala slabá místa stávající právní úpravy a jednoznačně stanovila potřebu její úpravy. Část nedostatků byla odstraněna novelou zákona č. 86/2014 Sb., která však řešila především dopady nového občanského zákoníku. Nadále zůstala nedořešena nedostatečná specifikace povinností žadatelů o akreditaci a zároveň vymahatelnost požadavků zákona či podmínek akreditace. Je tak ohrožena právní jistota a jednotná praxe pro žadatele. Zákon neumožňuje vykonávat kontrolu dodržování povinností vyplývajících ze zákona u přijímajících organizací, kde dobrovolníci vykonávají podstatnou část dobrovolnické služby. Přijímající organizace se nemohou finančně podílet na nákladech, které vznikají vysílající organizaci, i když jsou dobrovolníci vysílání v jejich prospěch. Úhrada těchto nákladů je pak vyžadována v rámci dotačních řízení a je hrazena ze státního rozpočtu. Dále současná právní úprava obsahuje nerealizovatelná ustanovení a neumožňuje uložit organizacím povinnosti, které vyplývají z povahy dobrovolnické služby a je pouze na jejich zvážení, zda přijmou příslušná opatření. Výše uvedené má negativní dopad jak na samotné dobrovolníky, tak na dobrovolnické organizace a příjemce dobrovolnictví.

Dále v právním řádu existují právní předpisy upravující určitou oblast výkonu dobrovolnictví, jako například zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Česko-slovenském červeném kříži, ve znění pozdějších předpisů. Ty však mají vzhledem k platnému zákonu o dobrovolnické službě speciální postavení a zákon se na ně nevztahuje.

Právo Evropské unie danou problematiku přímo nereguluje. Připravované Nařízení Evropského parlamentu a Rady, které v návaznosti na čl. 214 odst. 5 Smlouvy o fungování EU zřídí Evropský dobrovolnický sbor humanitární pomoci jako rámec pro společný příspěvek mladých Evropanů k humanitárním činnostem Unie, předpokládá paralelní působení evropského a národních systémů dobrovolnictví.

Jedna ze specifických výsečí dobrovolnictví - Evropská dobrovolná služba (dále jen „EVS“) - je upravena na úrovni komunitárního práva (viz Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1719/2006/EC z 15. listopadu 2006 a Nařízení Evropského

parlamentu a Rady EU č. 1288/2013 ze dne 11. prosince 2013). Zákon o dobrovolnické službě se na tuto oblast nevztahuje.

Dobrovolnictví se však také dotýká obecné principy práva EU z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a z oblasti rovného zacházení, které musí být dodržovány i při práci dobrovolníků, neboť pojem „pracovník“ musí být podle ustálené judikatury Soudního dvora EU vykládán extenzivně. Návrhu se tak, v širších souvislostech dotýká zejména následující dokumenty práva EU:

- Směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci,
- Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené dobrovolné přípravy nebo dobrovolné služby,
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Sdělení o politikách EU a dobrovolnictví: uznání a propagace přeshraničních dobrovolných činností v EU /* KOM/2011/0568 v konečném znění */.

Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy uvádí, že do spolufinancování projektu může ústřední orgán hodnověrným způsobem zahrnout i práci dobrovolníků, která je organizována podle zákona o dobrovolnické službě. Výši této spoluúčasti má stanovit příslušný ústřední orgán. Tato výhoda je tedy spojena pouze s tzv. akreditovaným režimem. V žádném právním předpisu není uveden způsob ohodnocení vykonané dobrovolnické činnosti.

Další právní předpisy, usnesení vlády a předpisy nižší právní síly, na které bude mít navrhovaná právní úprava vliv, jsou následující:

- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění,
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů,
- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění,
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách,
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,
- zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí,
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi,
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu,
- zákon č. 634/2004 Sb., o státních poplatcích,
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky,
- usnesení vlády České republiky č. 92 ze dne 1. února 2010 o Zásadách vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy, ve znění pozdějších předpisů,
- MZDR 32717/2009/3 - zavedení dobrovolnického programu v nemocnicích.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

- fyzické osoby – jako dobrovolníci / jako příjemci dobrovolnické pomoci;
- veřejně prospěšné právnické osoby – jako koordinátoři dobrovolnictví / jako příjemci dobrovolnictví;
- právnické osoby se statusem veřejné prospěšnosti – jako koordinátoři dobrovolnictví v akreditovaných programech / jako příjemci dobrovolnictví;
- státní orgány, územní samosprávné celky, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územních samosprávních celků či školské právnické osoby - jako donoři dobrovolnických aktivit / jako koordinátoři nebo příjemci dobrovolnické činnosti;
- ministerstvo / jako správní orgán, poskytovatel dotace a gestor zákona.

1.5. Popis cílového stavu

Cílem návrhu je vytvořit novou právní úpravu, která bude mít dopad na co nejširší oblast dobrovolnických činností, bude definovat právní postavení dobrovolníka, upravit vztahy při výkonu dobrovolnictví, založí obecně platnou terminologii a odstraní zjevné prvky diskriminace takových forem dobrovolnictví, které je upraveno jiným právním předpisem.

Činnost dobrovolníků je jejich soukromou aktivitou, vykonávanou svobodně, ve volném čase a bez nároku na odměnu. Zároveň je však činností společensky prospěšnou a v některých případech doplňující nebo nahrazující činnost státních orgánů nebo územních samosprávných celků. Z tohoto důvodu je nanejvýš vhodné, aby stát netvořil překážky, ale vytvořil podmínky pro maximální rozvoj občanských iniciativ konaných ve prospěch veřejného zájmu.

Záměrem nové právní úpravy je podpořit organizované dobrovolnictví prostřednictvím poskytnutí jasně definovaných benefitů co nejširšímu spektru dobrovolníků a dobrovolnických organizací. Zároveň zákon vymezení povinnosti vyplývající z organizování dobrovolnictví dobrovolnickými organizacemi a podmínky čerpání benefitů uvedených v zákoně. Účelem zákona, však bude regulovat dobrovolnictví pouze do té míry, aby nadměrně nezvyšovalo nároky na administrativu u dobrovolnických aktivit, ale zároveň poskytovalo určité garance, které budou základem pro poskytnutí výhod všem dotčeným subjektům. Zákon umožní daňové zvýhodnění i těch dobrovolníků, kteří nepůsobí v akreditovaném režimu, čímž dojde k odstranění jedné z administrativních bariér při výkonu dobrovolnictví. Zákon zavede standardizované osvědčení o vykonaném dobrovolnictví a dobrovolník bude moci prokazovat při studiu nebo při nástupu do zaměstnání své schopnosti a zkušenosti dokumentem vydaným dle zákona. Zákon stanoví hodnotu vykonávané dobrovolnické činnosti a umožní tak jednotný postup pro výpočet odvedené hodnoty jak pro účely dofinancování projektů z veřejných prostředků, tak pro účely daňové v rámci vykazovaných příjmů organizace. Podpoří EVS, která má na úrovni komunitárního práva upravené vlastní akreditační řízení a umožní dobrovolníkům vyslaným v rámci EVS získat benefit v oblasti zdravotního pojištění. Zákon se snaží zdůraznit ochranu zdraví dobrovolníka při dobrovolnické činnosti a umožnit nakládání s povinnými údaji z hlediska ochrany osobních údajů.

Současně bude nová právní úprava řešit nedostatky stávající právní úpravy. Zákon o dobrovolnické službě musí projít zásadními změnami, které si vyžaduje 12-ti letá aplikační praxe. Platný zákon se jeví jako nepřehledný, matoucí a logicky neprovázaný. Povinnosti kladené vysílajícím subjektům jsou neuspořádané, rozptýlené v mnoha paragrafech. Z hlediska správního orgánu (MV) zákon nedostatečně upravuje dosah jeho pravomocí při udělování akreditací pro oblast dobrovolnické služby a při realizaci správních kontrol. Řešení spočívající v úpravě stávající právní normy formou novelizace se jeví jako nerealizovatelné vzhledem ke zcela odlišné koncepci a velkému počtu nutných změn vyplývajících z výše uvedených důvodů.

Proto bylo přistoupeno k řešení nedostatků formou zcela nového právního předpisu, jenž by odpovídal požadavkům vyplývajícím ze zkušeností s dosavadní aplikací zákona. Návrh věcného záměru zákona mění dosavadní terminologii. Z důvodu logické provázanosti již akreditovaný režim není definován jako dobrovolnická služba, ale je nahrazen pojmem akreditovaný dobrovolnický program. Cílem návrhu je, aby akreditovaný režim byl dalším navazujícím stupněm dobrovolnictví a ne jeho zcela odlišnou podskupinou. V novém pojmu se pak jednoznačně odráží skutečnost, že nebude akreditována celá organizace a všechny její činnosti, ale konkrétní program. Zákon dále usiluje o větší transparentnost organizací tím, že akreditace bude udělována pouze subjektům se statutem veřejné prospěšnosti. Návrh se zaměřuje na zefektivnění akreditačního procesu, jak z pohledu žadatele, tak správního orgánu. Zavádí možnost požádat o změnu akreditace a snížit tak byrokratickou zátěž. Dalším novým prostředkem ke snížení administrativní zátěže bude možnost požádat o prodloužení akreditace za předpokladu splnění zákonem daných podmínek. Aktuální přehled o akreditovaných dobrovolnických programech bude mít správní orgán i zájemci o dobrovolnictví založením povinnosti pro organizaci s akreditovaným programem hlásit ministerstvu změny mající vliv na akreditovaný program a zasílat ministerstvu výroční zprávy. Kvalitu akreditovaných dobrovolnických programů bude ministerstvo ověřovat pomocí kontrol vysílajících i přijímajících osob. Pokud to povaha dobrovolnictví v akreditovaném programu bude vyžadovat, bude moci správní orgán na návrh akreditační komise požadovat po vysílající osobě, aby byl dobrovolník bezúhonný, což prokáže výpisem z Rejstříku trestů. Aby získání výpisu nebylo překážkou, navrhuje se zprostit dobrovolníka od správního poplatku za podání žádosti o výpis z Rejstříku trestů. Jistotu a předvídatelnost podmínek získání akreditace přinese to, že formulář žádosti o akreditaci bude přílohou zákona. Dojde k precizování povinných náležitostí smluv. V návrhu je oproti stávající právní úpravě zcela vyčleněna úprava dobrovolnictví, které směřuje do zahraničí, a to z důvodu odlišných podmínek výkonu tohoto dobrovolnictví a nemožnosti aplikovat některá ustanovení, kterými se musí řídit pouze subjekty na území České republiky. Návrh do zákona nově také začleňuje možnost zrušení akreditace na základě žádosti akreditovaného subjektu. V současné době je možné akreditaci pouze odebrat z důvodu neplnění povinností vyplývajících ze zákona. Nová právní úprava převezme benefity ze stávajícího zákona o dobrovolnické službě (pojistné veřejného zdravotního pojištění, důchodové pojištění, započtení dobrovolnictví do doby předchozího zaměstnání pro účely hmotného zabezpečení).

1.6. Zhodnocení rizika

V případě nečinnosti bude v českém právním řádu existovat i nadále zákon o dobrovolnické službě. Tato úzce specifická právní norma bude mít dopad pouze na několik desítek tisíc dobrovolníků a primárně na ty organizace, které mají již v současné době akreditované programy. Právní úprava se nebude vztahovat na dobrovolníky, kteří se nemohou zapojit do akreditovaného programu, a to buď z důvodu neexistence takového programu v jejich okolí, popř. požadované oblasti pomoci apod. Rozšiřování počtu akreditovaných programů a zapojených dobrovolníků do dobrovolnické služby bude pomalé, bez výrazného nového impulsu a determinované také stagnující státní finanční podporou akreditovaných programů, která nereaguje na stoupající počet dobrovolníků.

Nebude upraveno dobrovolnictví v celé jeho šíři a komplexnosti. Stále nebudou v českém právním řádu vymezeny obecně využitelné definice pojmů dobrovolník, dobrovolnictví nebo dobrovolnická organizace. Bude docházet k rozdělování dobrovolníků vyvíjejících činnost "podle zákona" a "mimo zákon". Právní pojmy vycházející ze současného zákona se budou vztahovat pouze na dobrovolníky působící v organizacím, kterým je udělena akreditace a ostatní subjekty zůstanou i nadále mimo právní úpravu. A to i takové subjekty, které prokazatelně dobrovolníky využívají jako je Český červený kříž, dobrovolní hasiči nebo EVS, které postupují podle legislativních norem nebo nařízení odlišných od zákona o dobrovolnické službě.

Nebude možno efektivně aplikovat zákon o dobrovolnické službě, a to v souvislosti s nepromítnutím požadavků na úpravu vyplývajícím především z více než 12ti leté praxe. Tyto požadavky se týkají především zvýšení pravomocí akreditační komise k zajištění co největší ochrany dobrovolníků i jejich klientů (vyžadování výpisu z rejstříku trestů nebo potvrzení o zdravotní způsobilosti dobrovolníka), jednodušší vymahatelnosti zákona při kontrolách, odstranění nadbytečné byrokratické zátěže akreditační komise i držitelů akreditovaného programu (možnost požádat jednoduchým způsobem o prodloužení akreditace) apod.

Bude přetrvávat diskriminace v oblasti daňové, nebude stanoven jednotný způsob vyčíslení hodnoty dobrovolnické činnosti a možnost prostřednictvím této hodnoty dofinancovat dobrovolnické projekty, dobrovolníkům nebude vystavováno jednotné potvrzení o vykonaných veřejně prospěšných aktivitách, které mohou využít pro potřeby studia nebo trhu práce a v neposlední řadě nebude zajištěna zvýšená bezpečnost při výkonu dobrovolnictví a neřešena ochrana osobních údajů.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

2.1. Varianta 0 - ponechání současného stavu beze změny

Ponechání současného stavu beze změny znamená rezignaci na několikaleté shromažďování argumentů pro vytvoření komplexní právní úpravy a popření snah odborné veřejnosti i požadavků zákonodárců. V případě nečinnosti bude v českém právním i aplikačním prostředí existovat zákon o dobrovolnické službě, jako úzce specializovaná a vyhraněná právní norma. Zákon o dobrovolnické službě byl v roce

2014 novelizován, byl sladěn s novým právním prostředím nastaveným občanským zákoníkem a byly v něm odstraněny výrazně diskriminující prvky v oblasti zapojení členů právnických osob do dobrovolnické služby. Stále však obsahuje problémová místa, která identifikovalo ministerstvo a uživatelé zákona (organizace s akreditovaným dobrovolnickým programem) a jsou mj. obsažena v "Analýze potřeby úpravy zákona o dobrovolnické službě" vytvořené v rámci procesního modelování agend veřejné správy.

2.2. Varianta I – nová právní úprava, vytvoření zákona o dobrovolnictví

Cílem nové právní úpravy dobrovolnictví je jeho komplexní úprava, která zahrne dobrovolnictví v celého jeho pestré šíři a vyjádří podporu všem formám dobrovolnických aktivit. Nebude se jednat pouze o úzké pojetí zákona zaměřené na úpravu vztahů, povinností a výhod u akreditovaných dobrovolnických programů. Zákon o dobrovolnictví bude postupovat od obecného pojetí k speciálnímu - vymezí obecně využitelné definice pojmů dobrovolník, dobrovolnictví a dobrovolnická organizace, nastaví práva a povinnosti dobrovolnickým organizacím a nakonec nově upraví vztahy v oblasti akreditovaných programů. Jeho nedílnou součástí budou přechodná ustanovení upravující přechod od jedné právní normy k druhé především z hlediska platnosti udělených akreditací a uzavřených smluvních vztahů mezi dobrovolnickými organizacemi, dobrovolníky a dalšími subjekty a také upravující oblast již poskytnutých státních dotací a jejich použití či vyúčtování.

Obsahem zákona o dobrovolnictví bude komplexní úprava dobrovolnictví, která je podrobně popsána v kapitole 1.5. Popis cílového stavu a také ve Věcném záměru zákona o dobrovolnictví. Stručně je možné plánovaný zákon o dobrovolnictví charakterizovat následovně:

- nová terminologie s všeobecným využitím pro široké pojetí dobrovolnických činností – dobrovolník, dobrovolnictví, dobrovolnická organizace;
- dobrovolnická organizace – zajistí ochranu dobrovolníka (poučí jej o rizicích), transparentně nastaví vzájemné vztahy s dobrovolníkem (uzavírání smluv - ústní i písemné), potvrdí dobrovolníkovi nabyté neformální vzdělávání (vydá osvědčení o absolvování dobrovolnictví);
- dobrovolnictví budou v nejširší možné míře poskytnuty benefity v podobě kofinancování - dofinancování projektů podpořených z veřejných rozpočtů hodnotou dobrovolnické činnosti, vytvoření závazného způsobu výpočtu hodnoty dobrovolnické činnosti (50% průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství), osvobození dobrovolníků od daně z příjmu fyzických osob, které se týká plnění poskytnuté dobrovolníkovi v souvislosti s dobrovolnictvím, osvobození od daně z příjmu právnických osob vzniklých v souvislosti s výkonem dobrovolnictví, EVS bude zařazena mezi státní poplatníky zdravotního pojištění, bude umožněno zpracování osobních údajů;
- dojde k úpravě akreditovaného režimu dobrovolnictví v podobě akreditovaných dobrovolnických programů, které převezme atributy vyjmenované výše a dále upraví: transparentnost a garanci veřejné prospěšnosti dobrovolnictví (vysílající osoba musí být držitelem statusu veřejné prospěšnosti), vymezení jednoznačně a nezpochybnitelně práva a povinností vysílající a přijímající osoby i dobrovolníka (písemné smlouvy), zajistí se předvídatelnost v požadavcích na akreditaci (formulář žádosti o akreditaci bude přílohou nového zákona);

- v rámci akreditovaného dobrovolnického programu se posílí postavení akreditační komise a ministerstva s cílem ochránit příjemce dobrovolnictví. Pokud to povaha dobrovolnictví bude vyžadovat musí být dobrovolník bezúhonný a zdravotně způsobilý. Dobrovolník bude osvobozen od správního poplatku za podání žádosti o výpis z Rejstříku trestů;
- dojde ke snížení administrativy pro osoby s akreditovaným programem a pro ministerstvo (vysílající osoba může požádat o změnu akreditace svého programu, platnost akreditace se bude moci prodloužit na další 4 roky a ze své vůle může vysílající osoba požádat o zrušení akreditace);
- v akreditovaných dobrovolnických programech zůstanou zachovány benefity obsažené v zákoně o dobrovolnické službě;
- posílí se kontrola a vymahatelnost zákona v rámci akreditovaných dobrovolnických programů tím, že vysílající osoba bude ministerstvu povinně zasílat výroční zprávu o své činnosti, bude informovat ministerstvo o změnách majících vliv na akreditovaný program, přijímající osoba bude vést docházkovou evidenci dobrovolníků a ministerstvo bude kontrolovat jak vysílající tak nově i přijímající osobu;
- bude speciálně upraveno dobrovolnictví vykonávané v zahraničí (věk dobrovolníka, pojištění, smlouvy).

2.3. Varianta II – novela zákona o dobrovolnické službě

Varianta se zaměří pouze na novelu zákona o dobrovolnické službě. Jejím cílem bude v maximální možné míře, kterou dovolují legislativní pravidla vlády, naplnit požadavky ministerstva na efektivní podobu speciální právní normy upravující vztahy v oblasti akreditovaného dobrovolnictví. Do novely se promítnou zkušenosti a návrhy organizací s akreditovaným dobrovolnickým programem a subjektů u kterých dobrovolníci svoji činnosti vykonávají (přijímající organizace). Pro plánovanou obsáhlost změn a úpravu terminologie a systematiky dobrovolnictví neleze do novely zařadit komplexní úpravu v rozsahu uvedeném ve Variantě I. Novela se soustředí na odstranění nedostatků obsažených v Analýze potřeby úpravy zákona o dobrovolnické službě. Jejím obsahem by bylo především:

- zajistit transparentnost a garanci veřejné prospěšnosti dobrovolnictví (vysílající osoba musí být držitelem statusu veřejné prospěšnosti), vymezení jednoznačně a nezpochybnitelně práva a povinností vysílající a přijímající osoby i dobrovolníka (písemné smlouvy), zajistí se předvídatelnost v požadavcích na akreditaci (formulář žádosti o akreditaci bude přílohou nového zákona);
- posílit postavení akreditační komise a ministerstva s cílem ochránit příjemce dobrovolnictví. Pokud to povaha dobrovolnictví bude vyžadovat musí být dobrovolník bezúhonný a zdravotně způsobilý. Dobrovolník bude osvobozen od správního poplatku za podání žádosti o výpis z Rejstříku trestů;
- snížit administrativu pro osoby s akreditovaným programem a pro ministerstvo (vysílající osoba může požádat o změnu akreditace svého programu, platnost akreditace se bude moci prodloužit na další 4 roky a ze své vůle může vysílající osoba požádat o zrušení akreditace);

- zachovat původní benefity obsažené v současně platném zákoně o dobrovolnické službě. Nově bude vytvořen závazný způsob výpočtu hodnoty dobrovolnické činnosti (50% průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství);
- posílit kontrolu a vymahatelnost zákona tím, že vysílající osoba bude ministerstvu povinně zasílat výroční zprávu o své činnosti, musí informovat ministerstvo o změnách majících vliv na akreditovaný program, přijímající osoba bude vést docházkovou evidenci dobrovolníků a ministerstvo bude kontrolovat jak vysílající tak nově i přijímající osobu;
- speciálně upravit dobrovolnictví vykonávané v zahraničí (věk dobrovolníka, pojištění, smlouvy).

3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

3.1. Varianta 0 - ponechání současného stavu beze změny

Náklady se nijak nezmění oproti původnímu stavu, tj. zůstane stejná výše roční státní účelové dotace pro oblast dobrovolnické služby vyčleněná v rozpočtu ministerstva (10 mil. Kč) a stejná výše administrativní agendy, tj. mzda pro 2 pracovníky, kteří zajišťují výkon zákona o dobrovolnické službě – např. akreditaci, dotaci, poradenství, informování, kontrolu zákonnosti. Jedná se o vysokoškolsky vzdělané pracovníky s náklady na hrubou mzdu ve výši cca 0,6 mil. Kč ročně.

Nebudou generovány žádné přínosy jak nepočitatelné tak počitatelné. Nebude vyslyšena poptávka občanské společnosti, profesionálů koordinujících dobrovolníky ani zákonodárců po komplexní legislativní úpravě, po jednotící terminologii, po nastavení pravidel a získání elementárních benefitů, nedojde k zastřešení dobrovolnictví pod jednu právní normu v organizacích, které mají svoji speciální legislativní úpravu či pravidla - např. EVS, Český červený kříž, dobrovolní hasiči. Český veřejný sektor bude ochuzen o přibližně 1 miliardu Kč, kterou by vytvořilo 400 tisíc nových dobrovolníků po přijetí komplexní právní úpravy dobrovolnictví.

Nebudou také zohledněny zkušenosti ministerstva s ne zcela ideální aplikací zákona o dobrovolnické službě vyjádřené např. v Analýze potřeby úpravy zákona o dobrovolnické službě (Agenda A47).

Dojde ke stagnaci podpory dobrovolnictví a rozvoje dobrovolnické služby.

3.2. Varianta I - nová právní úprava, vytvoření nového zákona o dobrovolnictví

Přínosy

Zásadním nepočitatelným přínosem nové právní úpravy je vyjádření podpory všem formám dobrovolnické činnosti, ukotvení a univerzální využití pojmu dobrovolník, dobrovolnictví a dobrovolnická organizace v rámci právního řádu, vytvoření srozumitelné, předvídatelné, vymahatelné a logicky provázané právní normy s jasnou strukturou a s předpokladem efektivnější aplikace.

Zákon upraví neorganizované dobrovolnictví, odstraní možnou diskriminaci vyplývající z nemožnosti některých organizací být součástí zákona o dobrovolnické službě, a to i když pracují s dobrovolníky (např. Český červený kříž).

Dobrovolník bude zvýšeně chráněn proti zneužití nebo proti újmě – bude poučen o rizicích, budou s ním uzavírány smlouvy). Dobrovolník obdrží doklad vykonaném dobrovolnictví a získaném neformálním vzdělávání v podobě osvědčení, které mu může zajistit výhodnější postavení na trhu práce nebo při dalším studiu. Dobrovolník bude osvobozen od správního poplatku za podání žádosti o výpis z Rejstříku trestů. Dobrovolníci budou osvobozeni od daně z příjmu fyzických osob, které se týká osvobození plnění poskytnuté pro výkon dobrovolnictví (např. jízdné, stravné, ochranné pomůcky).

Dobrovolnictví nebude zneužíváno jako druh nelegálního zaměstnávání, bude zajištěna jeho veřejná prospěšnost. Dojde ke snížení administrativy pro osoby s akreditovaným programem a pro ministerstvo (vysílající osoba může požádat o změnu akreditace svého programu, platnost akreditace se bude moci prodloužit na další 4 roky a ze své vůle může vysílající osoba požádat o zrušení akreditace). S akceptací zahraničních specifik bude upraveno dobrovolnictví vykonávané v zahraničí. Příjmy vzniklé v souvislosti s výkonem dobrovolnictví budou osvobozeny od daně z příjmu právnických osob.

Příjemcům dobrovolnictví především z řad zvláště zranitelných skupin (děti, senioři, ženy, zdravotně postižení) bude poskytnu zvýšená ochrana. Pokud to povaha dobrovolnictví bude vyžadovat musí být dobrovolník bezúhonný a zdravotně způsobilý. Ekonomický přínos pro přijímající osoby zajistí kofinancování - dofinancování projektů podpořených z veřejných rozpočtů hodnotou dobrovolnické činnosti, vytvoření závazného způsobu výpočtu hodnoty dobrovolnické činnosti (50% průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství).

Zvýší se kontrola a vymahatelnost zákona v rámci akreditovaných dobrovolnických programů. Dojde k posílení právní jistoty a zajištění jednotného a předvídatelného prostředí pro žadatele o akreditaci (vzor žádosti bude přílohou zákona).

Na základě dvanáctiletých zkušeností a množství konzultací předpokládá předkladatel návrhu, že přijetím nové právní úpravy dojde k počítatelným přínosům. Počet dobrovolníků vzroste minimálně o třetinu tj. cca o 400 tisíc dobrovolníků na výsledný počet 1, 6 milionu dobrovolníků. Každý z těchto dobrovolníků odpracuje v průměru 37hodin ročně⁴. Při využití částky pro výpočet hodnoty odvedené dobrovolnické činnosti stanovené v návrhu tohoto zákona, která činí 12 500 Kč na měsíc, po přepočtu 70 Kč na hodinu ($12\,500\text{ Kč} : 178 = 70\text{ Kč}$), pak bude roční přínos pro společnost nových 400 tisíc dobrovolníků vyčíslen částkou 1,036 miliardy Kč. Bez zajímavosti není ani celkový přínos 1, 6 milionů dobrovolníků pro společnost, který ročně činí 4,144 miliardy Kč.

Náklady

Jedním z nepřímých nákladů pro stání rozpočet bude nižší příjem státu ze správního poplatku za výpis z evidence Rejstříku trestů dobrovolníků v akreditovaném programu. Ročně se bude jednat přibližně o 5 000 dobrovolníků, kteří budou muset předložit výpis, částka za výpis je stanovena na 100 Kč, předpokládané náklady tedy činí 500 000 Kč. Tento náklad však zároveň generuje přínos v podobě hospodárného

⁴ Částka vychází z počtu dobrovolníků a počtu odpracovaných hodin uvedených ČSÚ (1,2 mil. dobrovolníků a 44 686 130 hodin).

využití dotace ministerstva. V současné praxi je totiž pořízení výpisu z Rejstříku trestů dobrovolníkům v drtivé většině případů hrazeno ze státní účelové dotace vysílajícím osobám. Takto bude moci dotace sloužit jinému účelu v rámci akreditovaného dobrovolnického programu (např. cestovné pro dobrovolníky, ochranné pomůcky).

Určitým typem nákladu na státní rozpočet bude i možné dofinancování povinného podílu přidělené státní účelové dotace započtením dobrovolnické činnosti. Možnost uznat vyčíslení dobrovolnické činnosti jako finanční podíl žadatele o dotaci (realizátora projektu) a míra tohoto podílu nebude zákonem stanovena a zůstává pouze na uvážení donorů. Výši tohoto nákladu nelze nyní odhadnout.

Dalším nepřímým nákladem na státní rozpočet bude absence příjmu státního rozpočtu ze zdravotního pojištění⁵ od dobrovolníků vykonávajících dobrovolnictví v rámci Evropské dobrovolné služby, pokud nejsou plátcí pojistného z jiného titulu. Ročně se jedná max. o 130 dobrovolníků, což při částce 845 Kč/měsíc představuje roční náklady ve výši 1 318 200 Kč.

Nový zákon, díky své komplexní podpoře celé škály dobrovolnictví, předpokládá nárůst dobrovolníků a nových dobrovolnických organizací. Jedním z důvodů bude i skutečnost, že o akreditaci nebude moci žádat žadatel s vymezenou právní subjektivitou jako je tomu dnes, ale žadatel suděným statusem veřejné prospěšnosti. Z vyššího počtu akreditovaných dobrovolnických programů vyloučí vyšší náklad státního rozpočtu v oblasti poskytované dotace a v oblasti administrace zákona. Současný stav státních účelových dotací vyčleněných na dobrovolnickou službu, který disponuje 10 mil. Kč, bude nadále neudržitelný. Již dnes převažuje tří až čtyřnásobně poptávka po dotacích nad možnostmi ministerstva. Nové povinnosti pro ministerstvo se projeví v požadavku 2 nových míst pro vysokoškolsky vzdělané pracovníky s náklady na hrubou mzdu 1 pracovníka ve výši cca 0,3 mil. Kč ročně. Navýší se tedy náklady na mzdu pracovníků o cca 0,6 mil. ročně. Tyto zvýšené náklady však plně pokryjí komplexní zajištění dobrovolnictví v České republice, a to jak adekvátní podpory dobrovolnictví, tak zároveň i lepší kontroly a vymahatelnosti poskytnutých finančních prostředků.

Zákon navrhne osvobození od daně z příjmu fyzických osob, které se týká osvobození plnění (např. jízdné, stravné, ochranné pomůcky) poskytnuté dobrovolníkovi nezbytných pro výkon dobrovolnictví v dobrovolnické organizaci také v neakreditovaném režimu. Dále příjmy vzniklé v souvislosti s výkonem dobrovolnictví budou osvobozeny od daně právnických osob i v neakreditovaných programech. Toto osvobození se bude však týkat především vyčíslené hodnoty odvedené dobrovolnické činnosti, která bude uplatňována pro účely dofinancování projektů. Jiné příjmy z dobrovolnické činnosti nebudou vznikat, což vychází

⁵ V zákoně o dobrovolnické službě je zakotveno, že za dobrovolníky vykonávajícími dobrovolnictví v rámci akreditovaného dobrovolnického programu v rozsahu překračujícím v průměru alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu na základě smlouvy s vysílající organizací, které byla udělena akreditace ministerstvem, a pokud nejsou plátcí pojistného z jiného titulu, hradí zdravotní pojištění stát. Dle údajů ministerstva se ročně jedná max. o 100 dobrovolníků, což při částce 845 Kč/měsíc představuje roční náklady ve výši 1 014 000 Kč. Tuto částku však není možné brát jako nový náklad, protože se jedná o náklad již existující. Je zde uvedena pouze pro dokreslení současného stavu.

z definice a vymezení dobrovolnictví. Výši těchto nepřímých nákladů nelze odhadnout. Jedná se spíše o zavedení jednotného systému daňového postupu vůči dobrovolnickým organizacím.

3.3. Varianta II - novela zákona o dobrovolnické službě

Přínosy a náklady jsou v případě novely zákona o dobrovolnické službě vztaženy pouze k akreditovaným dobrovolnickým programům. Oproti Variantě I jsou tedy jak přínosy, tak náklady pouze částečné.

Přínosy

Přínosem bude vyšší transparentnost vysílající osoby a garance veřejné prospěšnosti dobrovolnictví (vysílající osoba musí být držitelem statusu veřejné prospěšnosti), vymezení jednoznačně a nezpochybnitelně práva a povinností vysílající a přijímající osoby i dobrovolníka (písemné smlouvy), zajistí se předvídatelnost v požadavcích na akreditaci (formulář žádosti o akreditaci bude přílohou nového zákona).

Dojde ke snížení administrativy pro osoby s akreditovaným programem a pro ministerstvo (vysílající osoba může požádat o změnu akreditace svého programu, platnost akreditace se bude moci prodloužit na další 4 roky a ze své vůle může vysílající osoba požádat o zrušení akreditace). S akceptací zahraničních specifík bude upraveno dobrovolnictví vykonávané v zahraničí.

Příjemcům dobrovolnictví především z řad zvláště zranitelných skupin (děti, senioři, ženy, zdravotně postižení) bude poskytnuta zvýšená ochrana. Pokud to povaha dobrovolnictví bude vyžadovat, bude muset být dobrovolník bezúhonný a zdravotně způsobilý. Ekonomický přínos pro přijímající osoby zajistí kofinancování - dofinancování projektů podpořených z veřejných rozpočtů hodnotou dobrovolnické činnosti, vytvoření závazného způsobu výpočtu hodnoty dobrovolnické činnosti (50% průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství).

Dobrovolník bude osvobozen od správního poplatku za podání žádosti o výpis z Rejstříku trestů. Toto opatření nebude tvořit finanční překážku při jeho rozhodování o zapojení do dobrovolnictví.

Přínosem je zvýšená kontrola a vymahatelnost zákona v rámci akreditovaných dobrovolnických programů.

V prvním roce své účinnosti bude novelizovaný zákon o dobrovolnické službě zahrnovat pouze cca 20 000 dobrovolníků, což je velmi malý zlomek z celkového více než milionového počtu. I když lze očekávat navýšení počtu vysílajících osob s akreditovaným dobrovolnickým programem a navýšení počtu dobrovolníků, bude se stále jednat o desetitisíce dobrovolníků. Na základě dvanáctiletých zkušeností a množství konzultací předpokládá předkladatel návrhu, že přijetím nové právní úpravy dojde k určitým počitatelným přínosům. Ministerstvo odhaduje, že počet dobrovolníků zapojených do akreditovaných dobrovolnických programů neporoste skokově, ale bude narůstat ročně o 20 % tj. o 4 000 dobrovolníků. V plánované lhůtě přezkumu novely (4 roky) by tak mohl vzrůst o 16 000 dobrovolníků na výsledný počet necelých 40 000.

Náklady

Jedním z nepřímých nákladů pro stání rozpočet bude nižší příjem státu ze správního poplatku za výpis z evidence Rejstříku trestů dobrovolníků v akreditovaném programu. Ročně se bude jednat přibližně o 5 000 dobrovolníků, kteří budou muset předložit výpis, částka za výpis je stanovena na 100 Kč, předpokládané náklady tedy činí 500 000 Kč. Tento náklad však zároveň generuje přínos v podobě hospodárného využití dotace ministerstva. V současné praxi je totiž pořízení výpisu z Rejstříku trestů dobrovolníkům v drtivé většině případů hrazeno ze státní účelové dotace vysílajícím osobám. Takto bude moci dotace sloužit jinému účelu v rámci akreditovaného dobrovolnického programu (např. cestovné pro dobrovolníky, ochranné pomůcky).

Určitým typem nákladu na státní rozpočet bude i možné dofinancování povinného podílu přidělené státní účelové dotace započtením dobrovolnické činnosti. Možnost uznat vyčíslení dobrovolnické činnosti jako finanční podíl žadatele o dotaci (realizátora projektu) a míra tohoto podílu nebude zákonem stanovena a zůstává pouze na uvážení donorů. Výši tohoto nákladu nelze nyní odhadnout.

Nový zákon, díky své komplexní podpoře celé škály dobrovolnictví, předpokládá nárůst dobrovolníků a nových dobrovolnických organizací. Jedním z důvodů bude i skutečnost, že o akreditaci nebude moci žádat žadatel s vymezenou právní subjektivitou jako je tomu dnes, ale žadatel s uděleným statusem veřejné prospěšnosti. Z vyššího počtu akreditovaných dobrovolnických programů vyplyne vyšší náklad státního rozpočtu v oblasti poskytované dotace a v oblasti administrace zákona. Současný stav státních účelových dotací vyčleněných na dobrovolnickou službu, který disponuje 10 mil. Kč, bude nadále neudržitelný. Již dnes převažuje tří až čtyřnásobně poptávka po dotacích nad možnostmi ministerstva. Nová oprávnění ministerstva se projeví v požadavku 1 nového místa pro vysokoškolsky vzdělaného pracovníka s náklady na hrubou mzdu 1 pracovníka ve výši cca 0,3 mil. Kč ročně.

3.4. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianty	Náklad/ přínos	Dopady				Výsledek	Součet výsledků **	Pořadí variant ***
		Sociál- ní	Ekono- mické	Environ- mentální	Jiné			
Varianta 0	Náklady	0	0	0	0	0	0	3.
	Přínosy	0	0	0	0	0		
Varianta I	Náklady	1	1	1	1	4	11	1.
	Přínosy	2	2	1	2	7		
Varianta II	Náklady	1	1	1	0	3	8	2.
	Přínosy	1	1	1	2	6		

pozn.:

hodnota 0 = negativní hodnocení (tzn. výrazné náklady, nebo nízké či žádné přínosy)

hodnota 1 = neutrální hodnocení (tzn. přiměřené náklady, nebo ne příliš významné přínosy)

hodnota 2 = pozitivní hodnocení (tzn. nízké náklady, nebo významné přínosy)

Jako nejvhodnější varianta řešení problému se jeví Varianta I, tj. zpracování zcela nového zákona o dobrovolnictví.

4. NÁVRH ŘEŠENÍ

Přistoupení k **Variantě 0** znamená ponechat současný stav beze změny. Způsobilo by to stagnaci dobrovolnictví v ČR, odmítnutí požadavků odborné i laické veřejnosti a zákonodárců, nevyužití návrhů ministerstva na efektivní, transparentní, předvídatelnou a vymahatelnou úpravu akreditovaných dobrovolnických programů. Jednalo by se o zavrnutí několikaletých snah o vytvoření moderního, nadčasového a komplexního zákona. **Nulová varianta byla vyhodnocena jako nejméně vhodná.**

Variantu II, novelu zákona o dobrovolnické službě, lze charakterizovat jako ne zcela pozitivní kompromis, který částečně napraví legislativní slabiny zákona o dobrovolnické službě identifikované ministerstvem a organizacemi s akreditovaným programem. Novela se dotkne pouze úzké částí dobrovolnictví, tj. pouze těch dobrovolníků a organizací, kteří budou mít akreditovaný program. I když můžeme očekávat zvýšení počtu dobrovolníků zapojených do akreditovaných programů, dotýkal by se novelizovaný zákon o dobrovolnické službě pouze řádově desítek tisíc dobrovolníků a více než milion by se jich ocitl mimo dobrovolnickou legislativní úpravu. Po absolvování mnoha konzultací a shromáždění velkého počtu argumentů na podporu nového zákona, by se v případě novely jednalo pouze o „kosmetickou“ změnu.

Čistě z pohledu správního orgánu se bude jednat o významný kvalitativní posun v oblasti akreditovaného dobrovolnictví. Nová oprávnění pro kontrolu, jasně definované požadavky na smlouvy, jednotná podoba žádosti o udělení akreditace jako příloha zákona, možnost požádat o změnu akreditace a její prodloužení nebo naopak zrušení na vlastní žádost vysílající osoby, osvobození dobrovolníka od platby správního poplatku za výpis z rejstříku trestů - to jsou pouze některá nově navrhaná ustanovení. Ta se však dotknou řádově pouhých 2 % dobrovolníků. Posun, jakkoli významný pro akreditované dobrovolnictví, nevyváží výhody zcela nové a nadčasové právní úpravy dobrovolnictví navrhané ve Variantě I. **Varianta II byla vyhodnocena jako středně vhodná.**

Přijetí **Varianty I** v podobě vytvoření zcela nové právní úpravy dobrovolnictví znamená završení několikaletého úsilí, diskusí a hledání argumentů široké zainteresované veřejnosti (ministerstvo, neziskový sektor, občané - dobrovolníci, orgány ústřední státní správy, argumenty shromážděné v rámci Evropského roku dobrovolnictví) a zákonodárců. Zpracování věcného záměru zákona o dobrovolnictví je splněním úkolu vlády ČR, protože je zahrnuto v návrhu Plánu legislativních prací na rok 2015 s termínem předložení vládě ČR do konce prvního čtvrtletí 2015.

To co bylo v roce 2002 vnímáno v našem právním řádu jako převratné - vytvoření úzce specializované právní normy v podobě zákona o dobrovolnické službě - již dnes

nevyhovuje současným vyšším požadavkům na podobu dobrovolnické legislativy. V navrhované podobě věcného záměru zákona o dobrovolnické službě se promítá reakce na několikaletou kritiku úzkého pojetí zákona o dobrovolnické službě soustředěného pouze na akreditované programy a kritika diskriminace určitých právnických osob nebo oblastí dobrovolnictví, která vyústila v obecnou úpravu dobrovolnictví. Na tu navazuje soubor opatření odstraňujících nedostatky akreditovaného dobrovolnictví, které shromáždilo ministerstvo a přímý účastníci akreditovaných dobrovolnických programů. Obsahem nové právní úpravy dobrovolnictví bude jeho komplexní úprava, která zahrne dobrovolnictví v celého jeho pestré šíři, a vyjádří podporu všem formám dobrovolnických aktivit. Ve věcném záměru zákona o dobrovolnictví se postupuje od univerzálních definic pojmů, přes obecnou úpravu k úpravě speciální. S rostoucí mírou povinností zároveň stoupá množství výhod - benefitů. S vyšší mírou regulace a kontroly klesá prostor svobodného rozhodování. Věcný záměr zákona o dobrovolnictví v sobě zahrnuje maximum zjištěných, reálných a užitečných návrhů na podobu dobrovolnické legislativy. Podrobnosti k obsahu zákona o dobrovolnictví úpravy jsou uvedeny v předcházejících kapitolách č. 1.5., 2.2. a 3.2.

Varianta I je nejvhodnější a nejvíce preferovaná varianta.

5. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ

Úspěšná implementace doporučené varianty bude založena na splnění několika základních podmínek:

1. dostatečná legisvakanční lhůta mezi schválením zákona (vyhlášením ve Sbírce zákonů) a nabytím účinnosti z důvodu dostatečného časového prostoru pro přípravu správního orgánu (MV) na nová pravidla udělování akreditací a přizpůsobení veřejné správy i dobrovolnických organizací na poskytování a přijímání nových benefitů;
2. nabytí účinnosti k 1. lednu kalendářního roku z důvodu poskytování státních účelových dotací na akreditované programy
3. podrobně a jednoznačně nastavená přechodná ustanovení upravující přechod z původní legislativy na nový zákon o dobrovolnictví, zajišťující kontinuitu a předvídatelnost především v oblasti udělených akreditací a smluvních závazků z nich plynoucích;
4. informovanost a osvěta pro nejširší spektrum adresátů zákona o možnostech a povinnostech, které obsahuje.

Ministerstvo bude z vlastního nebo jiného podnětu ověřovat, zda vysílající a nově také přijímající osoby, plní podmínky stanovené zákonem o dobrovolnictví a podmínky stanovené akreditovaným programem. Bude při tom postupovat podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Pokud ministerstvo zjistí, že vysílající nebo přijímající osoba neplní podmínky stanovené zákonem nebo podmínky stanovené v akreditovaném programu, odebere vysílající osobě akreditaci jejího programu. Poté, co odebrání akreditace programu nabude účinnosti, dojde k jeho výmazu z veřejně přístupného seznamu. Aby byla kontrola ze strany

ministerstva efektivní, zavádí se povinnost pro vysílající osobu vést evidenci dobrovolnictví a to úplným a průkazným způsobem a pro přijímající osobu vést docházkovou evidenci výkonu dobrovolnictví.

K lepšímu vynucování přispěje zavedená povinnost subjektů s akreditovaným dobrovolnickým programem informovat ministerstvo o změnách rozhodných pro udělení akreditace, ke kterým dojde v průběhu platnosti akreditace. Tím bude mít ministerstvo aktuální přehled o podobě akreditovaného programu.

6. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

Návrh nové právní úpravy vychází z přezkumu účinnosti úpravy stávající, a to především s ohledem na společenskou potřebu právní úpravy, která by se týkala dobrovolnictví v celé jeho šíři, s ohledem na požadavky členů Parlamentu ČR a na potřeby definované příjemci zákona – organizacemi i dobrovolníky. Přezkum byl zahájen po 5 letech účinnosti zákona v roce 2007 a byl doprovázen snahami o novelu nebo o vytvoření zcela nového zákona (viz. kapitola 1.2 a 1.3). Cílem navrhovaného řešení v podobě nového zákona je jeho důsledné zpracování a maximální možné omezení počtu následných novel a doplňků.

Přezkum nové právní úpravy po nabytí její účinnosti bude probíhat průběžně. Každoročně bude analyzován počet udělených akreditací, poměr požadavků na dotace a jejich skutečné poskytnutí, využívání benefitů v oblasti zdravotního pojištění, míra využívání dofinancování dobrovolnickou činností, vystavování osvědčení o absolvování dobrovolnictví a především soulad nové právní úpravy s požadavky praxe. Časovou jednotkou pro souhrnný přezkum účinnosti budou 4 roky což je lhůta pro udělování akreditací, ve které bude MV hodnotit i další legislativní změny související např. s kontrolou nebo se změnou akreditace či jejím prodloužením.

Ministerstvo provede komplexní přezkum regulace po 4 letech od nabytí účinnosti nového zákona. Do přezkumu bude zapojeno široké spektrum subjektů (ústřední orgány státní správy, orgány územní samosprávy, neziskové organizace, vysílající a přijímající organizace i dobrovolníci) a může být realizováno například formou kulatých diskusních stolů. Nutnost novelizací nebo jiných změn lze tedy odhadovat nejdříve v pátém roce účinnosti nové legislativy.

7. KONZULTACE A ZDROJE DAT

Od roku 2009 připravuje ministerstvo s menšími či většími přestávkami rozsáhlejší novelu k zákonu o dobrovolnické službě nebo zcela nový zákon o dobrovolnictví (v závislosti na zadání vedení MV nebo vlády ČR). V roce 2014 nabytí účinnosti zákon č. 86/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo plynule od roku 2009 konzultuje aktuální témata týkající se zákona o dobrovolnické službě za účelem jeho novely.

Konzultace k novému zákonu o dobrovolnictví tedy navazují na konzultace a témata projednávaná k novele zákona o dobrovolnické službě a zároveň vychází z nových poznatků a šetření.

Ministerstvo úzce spolupracuje s členy akreditační komise a dotační komise, s vybranými zástupci nestátních neziskových organizací, tj. především těmi, které mají akreditované projekty (viz seznam na: <http://www.mvcr.cz/clanek/seznam-akreditovanych-projektu.aspx>). Konzultace nového zákona o dobrovolnictví je organizováno přímo Ministerstvem na jeho půdě (červen 2014), a zároveň probíhá i při různých konferencích (Jihlava, září 2014), seminářích a kulatých stolech, které organizují různé nestátní neziskové organizace (především semináře a národní konference o dobrovolnictví pořádané Národním dobrovolnickým centrem Hestia). Ministerstvo nový zákon o dobrovolnictví také konzultuje s těmi nestátními organizacemi, které nemají žádné akreditované projekty, např. Česká rada dětí a mládeže, Český červený kříž, Sdružení dobrovolných hasičů Čech, Moravy a Slezska, které mají celorepublikovou působnost, jsou zároveň organizacemi se silnou členskou základnou a zastřešují i další subjekty v oboru své působnosti.

Ministerstvo využívá podklady k novému zákonu o dobrovolnictví od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které se sběrem těchto podkladů zabývalo v roce 2011 v rámci Evropského roku dobrovolných činností a aktivního občanství, jehož bylo národním koordinátorem. Doporučení a návrhy na podobu nového zákona MŠMT získalo z pracovních a tematických skupin, které v tomto roce vznikly. Složeny byly z odborníků státní správy a veřejné správy i neziskových organizací. Zaměřeny byly průřezově do všech oblastí potencionálního uplatnění dobrovolníků, tj. do zdravotnictví, kultury, ochrany životního prostředí, sociální a charitní pomoci, rozvojové a mezinárodní spolupráce, pomoci při řešení mimořádných událostí a krizových stavů, při sportu a volnočasových aktivit dětí apod.

Při formulaci věcného záměru zákona byly využity podklady Ministerstva spravedlnosti k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a rovněž byly sbírány připomínky účastníků kulatých stolů, které toto ministerstvo pořádalo v souvislosti s novým občanským zákoníkem i návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti.

Dále byly vedeny konzultace ke konkrétním bodům nového zákona o dobrovolnictví s Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, Domem zahraničních služeb Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (program Erasmus +), Ministerstvem financí, Ministerstvem zahraničních věcí, Radou vlády pro nestátní neziskové organizace a Českým statistickým úřadem.

Bilaterální jednání o nutnosti vytvořit nový zákon o dobrovolnictví byly vedeny v druhém pololetí 2014 s místopředsedkyněmi Senátu Parlamentu České republiky PaedDr. Alenou Gajduškovou a Mgr. Miluší Horskou. Podporu vytvoření nové legislativy upravující dobrovolnictví vyslovili také poslanci a senátoři při projednávání novely zákona o dobrovolnické službě (č. 86/2014 Sb.) v prvním pololetí 2014.

8. KONTAKT NA ZPRACOVATELE RIA

Ministerstvo vnitra ČR
odbor prevence kriminality
Mgr. Radek Jiránek
tel: 974 833 797
email: radek.jiranek@mvcv.cz