

## DOBROVOLNICTVÍ NENÍ AMATÉRISMUS

### vývoj legislativní úpravy dobrovolnictví v zahraničí a v ČR

Mgr. Jitka Gjuričová

ředitelka Odboru prevence kriminality Ministerstva vnitra

Úvodem mého referátu mi dovozte parafrázovat dvě citace - Susan J. Ellis a Olgy Sozanské a Jiřího Tošnera. Paní Susan J. Elis, jinak President, Energize, Inc. doslova řekla: „**Na dobrovolníky je často pohlíženo jako na amatéry. Ale uvědomte si, že Noemova Archa byla postavena amatéry, zatímco Titanic byl postaven profesionály.**“ Ti druzí dva – Olga Sozanská a Jiří Tošner z občanského sdružení Hestia - posunují téma dobrovolnictví systémově dál, docházejí totiž k přesvědčení, že má-li být **dobrovolná pomoc účinná, je potřebné, aby byla efektivně organizována.**“ **Obě tato poselství ve stručnosti charakterizují to, co si pod pojmem dobrovolnictví představujeme a k čemu směřujeme.**

Dobrovolnictví je často nespravedlivě vnímáno, jako amatérství. To je ovšem zásadní omyl. Dobrovolnictví vykonávané ze záliby, ve prospěch jiných lidí, nebo v obecném zájmu, řízené a organizované především nestátními neziskovými organizacemi a kterému předchází odborné vyškolení dobrovolníků pro výkon jejich činnosti má s amatérismem, jehož společným jmenovatelem je neschopnost a nezpůsobilost vykonávat určitou činnost, pramálo společného.

To si ostatně uvědomil i kalifornský guvernér Arnold Swarzenegger, dříve než vytvořil sekretariát pro management dobrovolníků pro zefektivnění jejich využití a koordinaci při přírodních katastrofách. Vedla ho k tomu zkušenost, která potvrdila, že „v krizových stavech nebylo možné efektivně využít všech dobrovolníků, kteří byli ochotni pomoci a to z důvodu nedostatečné organizace“.

Dobrovolnické aktivity v nemocnicích, domovech pro seniory, při práci s dětmi, při mimořádných událostech či při zlepšování životního prostředí vyžadují odborné vedení. Vedení, které dobrovolníkům zajistí proškolení, psychické a fyzické zázemí a které zároveň zaručí příjemcům dobrovolnické pomoci jistotu, že „jejich dobrovolníci“ byli kvalitně vybráni a připraveni. **Amatérismus sem rozhodně nepatří.**

Pro dobrovolnické hnutí byl významný rok 2001. Tento rok vyhlásila Organizace spojených národů **rokem dobrovolníků**. V rámci celosvětové kampaně o dobrovolnictví OSN dobrovolnictví podpořila, upozornila na aktivity dobrovolníků a přiměla řadu zemí, aby dobrovolnictví zahrnujly do svého právního řádu.

To ovšem není snadný úkol. Dobrovolnictví má mnoho podob a forem. Je velice těžké, ne-li nemožné, nastavit zákon tak, aby celou šíři dobrovolnických aktivit podporoval a zároveň nevytvářel překážky přílišnou regulací. Jedním z hlavních pozitivních přínosů legislativní úpravy dobrovolnictví však je jeho státní podpora, která dobrovolnictví uznává jako společensky a fakticky významné, zviditelňuje ho,

poskytuje mu respekt a úctu. V neposlední řadě díky zákonu získává dobrovolník právní status.

### **Česká republika**

V České republice vznikla první zákonná norma upravující dobrovolnictví v roce 2002. Konkrétně se jedná o **Zákon č. 198/2002 Sb.**, o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), který vešel v účinnost k 1. lednu 2003.

Cílem tohoto zákona bylo vymezení mantinelů a rámcových podmínek pro dobrovolnickou činnost a posílení tendencí ke zvyšujícím se profesních kompetencí k výkonu dobrovolných aktivit.

**Smyslem zákona** bylo vytvoření co možná nejpříznivější prostředí pro fungování dobrovolnictví v České republice. Zákon představuje ucelený, vzájemně provázaný systém podmínek, jejichž splnění umožňuje občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem, církvím a náboženským společnostem a jejich právníckým osobám, dosáhnout na udělení akreditace pro oblast dobrovolnické služby.

**Udělování akreditací spadá do působnosti Ministerstva vnitra, respektive OPK. Akreditace** je svého druhu „značkou kvality“ - garancí, že akreditovaná organizace všem svým partnerům působícím v akreditovaném režimu zajišťuje služby ve standardní kvalitě.

Na druhou stranu ale zákon nepůsobí direktivně, protože nechává na těch, kterých se týká svobodnou volbu, zda proces akreditace podstoupí a zda se budou zákonem řídit nebo ne.

Zákon vnesl právní jistotu do dosud právem neupravené oblasti, posiluje postavení všech tří subjektů, které se do dobrovolnictví zapojují. Těmi vzájemně kooperujícími subjekty jsou:

- vysílající organizace,
- přijímající organizace,
- dobrovolník.

Akreditace je udělována na 3 roky nestátním neziskovým organizacím, které zajišťují výběr, přípravu, vyslání, pojištění, smluvní vztahy, bezpečnost apod. pro dobrovolníky. Akreditované organizace mají nárok na získání státní dotace na organizování dobrovolnictví.

**První akreditace** byla udělena v červnu 2003. **Od roku 2003 do dubna 2008 bylo uděleno 295 akreditací.** Některé organizace mají akreditováno více dobrovolnických projektů současně. Organizace, které akreditaci získaly působí na celém území republiky i v zahraničí.

Na počátku roku 2007 akreditované organizace deklarovaly vyslání přibližně **10 000 aktivních dobrovolníků**, kteří se podíleli na veřejně prospěšné činnosti

organizací v průběhu celého roku.

**Za více než 5 let působení zákona** se ukazuje, že akreditační proces s úspěchem absolvují zejména organizace, které mají dlouhodobé zkušenosti s dobrovolnickou činností a které jsou zvyklé při své práci uplatňovat řadu požadavků, které zákon předpokládá. Společně pro tyto organizace je to, že:

- měly promyšlený systém získávání dobrovolníků,
- organizovaly pravidelnou přípravu obsahující jak obecnou tak odbornou část zaměřenou do těch oblastí dobrovolnické činnosti, k níž byla organizace zřízena,
- uzavíraly s dobrovolníky smlouvy,
- snažily se zajistit pojištění dobrovolníků

**Dotace** akreditovaným organizacím se udělují v souladu s návrhem Dotační komise pro oblast dobrovolnické služby, která je poradním orgánem ředitelky odboru prevence kriminality. Dotace jsou poskytovány zejména na položky důležité pro zajištění bezpečnosti a koordinace průběhu dobrovolnické činnosti - konkrétně jde o:

- pojištění dobrovolníků,
- zabezpečení ochranných a pracovních prostředků a pomůcek,
- výdaje na technické zajištění osobních údajů dobrovolníků před zneužitím
- a výdaje na odměny koordinátorů dobrovolníků (supervizorů, lektorů).

**V prvním roce působnosti zákona - na podzim roku 2003 - bylo podpořeno 8 projektů 7 organizací** částkou 751 000,- Kč. V tomto roce (2008) bylo již podpořeno 138 projektů 102 organizací částkou 13 190 000 Kč. V souvislosti s narůstajícím počtem akreditovaných organizací byl v roce 2007 přidělený rozpočet dočerpán a byl zaznamenán velký převis mezi poptávkou a finančními možnostmi Ministerstva vnitra. Problémem je, že pro rok 2008 došlo v souvislosti se snižováním výdajů ze státního rozpočtu i ke snížení částky určené na podporu financování dobrovolnické služby.

Roky	čerpání dotace
2003	751 000 Kč
2004	5 285 000 Kč
2005	9 798 000 Kč



2006	12 801 000 Kč
2007	14 880 000 Kč
2008	13 190 000 Kč

## Zahraníčí

V zahraničí je pozitivně vnímán fakt, že Česká republika je jedna z mála zemí EU disponující legislativou upravující dobrovolnictví. Mimo ní přijali zvláštní zákon, který upravuje dobrovolnickou službu, také v Belgii, Maďarsku, Itálii, Lotyšsku, Lucembursku, Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Španělsku a Makedonii. Chorvatsko a Bosna a Hercegovina tuto úpravu připravují.

Všechny zákony mají podobnou strukturu, liší se v jednotlivostech a v kladení důrazu na některé oblasti související s dobrovolnickou službou souvisejí. Společným všem zákonům je důraz na oddělení a odlišení dobrovolnické služby od činností vykonávaných v rámci pracovního poměru. Podobná je také úprava náležitostí smluv uzavíraných mezi organizacemi a dobrovolníky. Zákony dále jmenují způsoby jakými je možno ukončit tento právní vztah a vyjmenovávají práva a povinnosti obou smluvních stran. Některé ze zákonů o dobrovolnické službě výslovně upravují oblasti, ve kterých může být dobrovolnická služba vykonávána / např. Česká republika, Španělsko, Polsko/.

Jedním z prvních „dobrovolnických“ zákonů byl v roce **1991** přijatý **Italský zákon** o dobrovolnické službě, který upravuje vztahy mezi veřejnými agenturami a dobrovolnickými organizacemi. Zákon se nesoustředí přímo na dobrovolníky jako jednotlivce, ale na základy dobrovolnictví a právní úpravu dobrovolnických činností, na práci dobrovolnických organizací a jejich vztahy s národními a místními vládními orgány.

**Španělský zákon** byl vydán roku **1996**. Na rozdíl od ostatních zákonů upravuje i výslovný závazek propagovat dobrovolnictví a též deklaruje poskytování určitých benefitů dobrovolníkům.

**Portugalský zákon** z roku **1998** patří k obecnějším právním předpisům v oblasti úpravy dobrovolnické služby. Dobrovolníka nevymezuje s ohledem na věk, navíc ale uvádí principy, na kterých je dobrovolnická služba založena /solidarita, spolupráce, doplňkovost, bezplatnost, harmonizace/ a podrobněji se jimi v samostatné části zákona zabývá.

**Lucemburský zákon** o mládežnické dobrovolné činnosti by přijat roku **1999**. Jeho základním cílem je podporovat účast mladých lidí na chodu společnosti pomocí činností, které mohou přispět k jejich vzdělání, anebo mohou být prospěšné pro ostatní občany. Zákon žádá, aby se neziskové organizace akreditovaly na ministerstvu mládeže.

**Rumunský zákon** z roku **2001** věnuje zvláštní ustanovení dobrovolnické službě mládeže v rámci mezinárodních dobrovolnických programů, zmiňuje se také o způsobech řešení sporů vzniklých z uzavřených smluv o výkonu dobrovolnické služby.

**Polský zákon** z roku **2003** o veřejně prospěšné činnosti a dobrovolnictví upravuje problematiku dobrovolnictví v části III. nazvané „Dobrovolnictví“. Zabývá se úpravou vztahů mezi dobrovolníky a organizacemi, přičemž pro tyto organizace zavádí pojem „beneficient“. Dobrovolníkům jsou poskytovány určité výhody, jako je: hrazení cestovních nákladů, diet, které se jim poskytují ve stejném rozsahu jako zaměstnancům, apod. , přičemž beneficent může být této povinnosti zproštěn, pokud k tomu dá dobrovolník písemný souhlas. Zákonné vymezení dobrovolnické služby v Polsku je obecně jednodušší a obecnější. Není snaha vymezit vše do nejmenších detailů. Dobrovolník je zde brán jako velmi samostatný partner přijímajících organizací, který musí být dobře informován o svých právech a povinnostech a přistupovat ke své činnosti aktivně.

**Maďarský zákon**, který vstoupil v platnost v roce **2005** definuje dobrovolníka jako fyzickou osobu starší deseti let a výslovně zmiňuje, že dobrovolníkem může být i osoba s omezenou způsobilostí k právním úkonům. Velice podrobně upravuje otázku dobrovolnické služby osob mladších 18ti let. V problematice sankcí umožňuje, pokud kontrolní orgán zjistí, že organizace nesplňuje požadavky vyplývající ze zákona, po předchozí výzvě k nápravě a jejím neuposlechnutí, pozastavit činnost spočívající v práci s dobrovolníky až na dobu jednoho roku.

Jedna z **nejnovějších právních úprav** problematiky dobrovolnické služby, která je inspirována již dříve vydanými zákony o dobrovolnické službě je **Makedonský zákon** vydaný v minulém roce. Tento zákon se vyznačuje jednoduchostí a dobrou strukturou. Oproti ostatním zákonům obsahuje ustanovení o sankcích, kde za vyjmenovaná porušení ustanovení zákona o dobrovolnické službě umožňuje uložit pokuty. Upravuje také způsob vedení záznamů o dobrovolníkovi a výkonu jeho dobrovolnické služby.

## **Současnost v České republice**

V současné době připravuje odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra novelu zákona o dobrovolnické službě, která bude k projednání vládě ČR předložena do konce prosince letošního roku.

Ministerstvo vnitra si uložilo úkol novelizovat zákon o dobrovolnické službě a prosadilo jej do **usnesení vlády ze dne 16. ledna 2008 č. 36 o Plánu legislativních prací vlády na rok 2008**. Nabytí účinnosti novely je plánováno k 1. lednu 2010.

Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra v červenci roku 2007 zorganizoval **dotazníkové šetření mezi nestátními neziskovými organizacemi** v souvislosti s plánovanou novelizací zákona o dobrovolnické službě. Na naše dotazy jsme obdrželi 54 odpovědí jak akreditovaných organizací (tvořila je zhruba polovina), tak subjektů, které organizují dobrovolnickou činnost mimo rámec zákona o dobrovolnické službě. Z doručených odpovědí lze stručně shrnout:

- že více než polovina organizací se vyslovila pro začlenění obecné definice dobrovolnictví a jeho přínosu do novely zákona,

- 28 organizací se vyjádřilo pro práci dobrovolníků, kteří jsou odborně na úrovni možného zaměstnance
- 33 organizací požaduje umožnit členům vykonávat dobrovolnictví pro svoji organizaci;
- 17 organizací je pro zohlednění typu dobrovolnické práce při pojištění (pojištění je problematické u zahraničních dobrovolníků)
- organizace navrhují zvýšit doby platnosti akreditace ze 3 na 5 let
- posledním problémem k řešení je nemožnost vysílání dobrovolníků do přijímajících organizací, jejichž předmětem činnosti je podnikání.

**Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra již má pracovní návrh novely zákona připraven. V průběhu května nebo června 2008 plánujeme uspořádat veřejné pracovní jednání a diskutovat obsah návrhu s nestátními neziskovými organizacemi, Radou vlády pro nestátní neziskové organizace a s dotčenými správními úřady (ministerstva, kraje, obce). Před jednáním obdrží účastníci text návrhu novely zákona v elektronické podobě.**

Ministerstvo vnitra **původně plánovalo zpracovat tzv. technickou novelu** zákona o dobrovolnické službě, která by se omezila na zjevné administrativní, technické a organizační nedostatky. Mezi ty můžeme řadit odstranění již neexistující povinné vojenské a civilní služby nebo vyjmutí pojištění dobrovolníků z režimu občanského zákoníku a jeho podřazení pod zákoník práce, který umožní kvalitnější ochranu dobrovolníků.

Na základě požadavků nestátních neziskových organizací, jejichž část jsem již zmínila, i na základě našich zkušeností z akreditačního a dotačního procesu, **jsme však nakonec zvolili přístup otevřenější, který znamená výrazné zásahy do současné podoby zákona.**

Pracovní návrh Ministerstva vnitra obsahuje **OBECNÉ vymezení celého spektra dobrovolnictví**, jeho uznání státem a nástin základních vazeb. Tato **OBECNÁ ČÁST** /např. v podobě preambule/ by mohla například znít následovně:

„Dobrovolnictví je respektovaná veřejně prospěšná činnost konaná dobrovolníky svobodně a bez nároku na odměnu. Dobrovolník a příjemce veřejně prospěšné činnosti mohou po oboustranné dohodě vzájemně vymezit svá práva, povinnosti a míru ochrany s využitím ustanovení zákona o dobrovolnické službě a v souladu s dobrými mravy tak, aby bylo sníženo riziko újmy zúčastněných osob.“

Po obecné části by měla následovat část **SPECIÁLNÍ**, která by se týkala nestátních neziskových organizací, dobrovolníků a dalších subjektů v akreditovaném a Ministerstvem vnitra přímo finančně podporovaném režimu. Ve SPECIÁLNÍ části je navrhováno:

1. **Zrušit taxativní výčet oblastí výkonu dobrovolnické služby** vymezeného v § 2. Cílem je rozšíření oblastí dobrovolnické služby do sfér, které nejsou přímo taxativně v zákoně vymezeny - např. pomoc umírajícím, pomoc osobám při výkonu trestu odnětí svobody, doprovod a asistence obětem trestných činů na policejních služebnách atp.
2. **Umožnit zaměstnancům vykonávat dobrovolnictví u přijímající organizace kde pracují** za podmínky odlišení povinností zaměstnance a dobrovolníka.
3. **Umožnit mladým lidem starším 15 let vykonávat dobrovolnictví v zahraničí.**
4. **Prodloužit délku akreditace na minimálně 4 roky.**
5. Jednoznačně **stanovit míru odbornosti dobrovolníka** tak, aby se nesnižovala kvalita jím poskytovaných činností a byl využit jeho odborný a zkušenostní potenciál a zároveň aby nebyli dobrovolníci využíváni jako bezplatná náhrada odborných zaměstnanců.
6. **Umožnit činnost dobrovolníků v organizacích, které mají právní formu ziskového subjektu – s.r.o. nebo a.s., ale kde je přítomnost dobrovolníků vysoce žádoucí.** Klasickým příkladem je přítomnost dobrovolníků v nemocnicích, jejichž právní forma se změnila z příspěvkové organizace kraje či obce na ziskovou právní formu.

**Otázkou ke společnému řešení zůstává výkon dobrovolnictví členů organizací, kteří by vykonávali akreditované dobrovolnictví pro svoji organizaci.** Ministerstvo vnitra se domnívá, že OBECNÉ vymezení dobrovolnictví může být dostačujícím aktem uznání významu všech dobrovolníků i dobrovolníků – členů, a že SPECIÁLNÍ ČÁST zákona – akreditované dobrovolnictví, by mělo zůstat oproštěno od dobrovolníků – členů.

Poslední informací o kterou bych se s vámi ráda podělila je **tzv. nepřímá novela** zákona o dobrovolnické službě, která se nyní nachází v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. V souvislosti s vládními návrhy na změnu zákona č. 435 /2004 Sb. o zaměstnanosti a zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, dochází k výrazným změnám i v zákoně o dobrovolnické službě. **Jedná se o vložení nové druhé části do zákona o dobrovolnické službě pojmenované – Dobrovolnická služba v obci.**

Cílem této úpravy je, aby osoba, která je v hmotné nouzi, aktivně přistupovala k nepříznivé situaci, ve které se nachází a vykonávala pro obec dobrovolnickou službu. Za to bude odměněna nárokem na vyšší částku příspěvku hmotné nouze. **Tyto změny jsou předmětem polemik, s nimiž se zřejmě setkáme i při projednávání novely zákona v Poslanecké sněmovně.**