

## **Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (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 návrhu je nastavení podmínek dobrovolnictví a jeho podpory ze strany státu tak, aby se maximalizoval celospolečenský přínos dobrovolnictví. Záměrem zákona je taktéž ukotvení obecně využitelného pojmu dobrovolník a dobrovolnictví v rámci právního řádu České republiky a náprava dosavadní současné legislativy, která vede k ne zcela jasné interpretaci zákona a je překážkou rozvoje dobrovolnictví.

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 dobrovolnictví<sup>1</sup>. 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 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

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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 všech dobrovolníků v ČR je však mnohonásobně vyšší.

Český statistický úřad (dále jen „ČSU“), který do svých každoročně sledovaných ukazatelů<sup>2</sup> zavedl také počet dobrovolných pracovníků v nestátním sektoru, uvádí, že nestátní neziskové organizace pro rok 2006 vykázaly 890 571 dobrovolných pracovníků, v roce 2007 byl vykázán vyšší počet dobrovolníků, a to 1 215 363<sup>3</sup>. Dle ČSU 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.

Posledním typem odhadu mohou být počty dobrovolníků v zahraničí, Irsko: 30 % populace se věnuje dobrovolnickým aktivitám, Skotsko: 6 % z celé populace, Rakousko: 53 % obyvatel se alespoň jednou věnovalo dobrovolnictví, Lucembursko: 17 % populace se věnuje dobrovolnické činnosti, Německo: 16 - 18 % populace se věnuje dobrovolnické činnosti, Nizozemí: 28 %, Kanada: 25 % a USA: 20 % populace se věnuje dobrovolnickým aktivitám. Na základě výpočtu průměru zapojení dobrovolníků ve výše uvedených zemích lze konstatovat, že se dobrovolnické činnosti věnuje 24 % populace. Použijeme-li toto číslo jako další možný odhad počtu dobrovolníků v České republice docházíme k počtu 2 470 000 dobrovolníků. Tento počet podle našeho názoru označuje občany, kteří alespoň jednou v životě dobrovolně bez nároku na odměnu asistovali při konání nějaké akce.

Dle výše uvedených statistik, sčítání, výzkumů a odhadů v České republice tedy existuje minimálně 1 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 EVHAC<sup>4</sup>. 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, anebo na organizace, které o akreditaci z různých důvodů žádat nechtějí, 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,

---

<sup>2</sup> Vedených v letech 2002 - 2007

<sup>3</sup> SA000109 Agregace neziskového sektoru: pracovníci za rok 2002 a 2007.

<sup>4</sup> EU Aid Volunteers (Evropský dobrovolnický sbor humanitární pomoci)

kteří zákon považuje za určující právní normu veškerého dobrovolnictví a často dochází k mylné interpretaci zákona.

Při současné právní úpravě dobrovolníci, kteří nepůsobí v rámci zákona o dobrovolnické službě, naráží na byrokratické bariéry vyplývající z jejich nejednoznačného postavení. Úřady na ně kladou zvýšené nároky, a tudíž nesou i zvýšené náklady při dokladování veřejné prospěšnosti jejich aktivit nebo dobrovolníky neberou v potaz. Hrozí jim riziko penalizace ze strany finančních úřadů z toho důvodu, že není výslovně stanoveno osvobození plnění poskytnutých dobrovolníkům vzniklých při výkonu dobrovolnictví. Tyto náklady nesou jak dobrovolníci, tak organizace.

Podstatnou překážkou rozvoje vzájemné solidarity a rozvoje dobrovolnictví je vnímání současné právní situace za nespravedlivé, jak ze strany dobrovolníků, tak organizací, ve prospěch kterých své aktivity vykonávají. Dobrovolníci si uvědomují, že nejsou uznáni a respektováni ze strany státu, i když ve svém volném čase a bez nároku na odměnu vykonávají veřejně prospěšné aktivity, shodně s dobrovolníky, kteří působí v akreditovaném režimu platného zákona. Dostávají se do postavení jakýchsi podřadnějších dobrovolníků, u kterých není uznán význam a hodnota jejich činnosti a nemohou se dle zákona ani dobrovolníky nazývat.

Organizace, ve prospěch kterých tito dobrovolníci působí, se taktéž ocitají ve ztížené situaci, zejména pokud žádají v rámci dotací o úhradu nákladů souvisejících s dobrovolníky u těch donátorů, kteří uznávají dobrovolníky působící pouze podle zákona, nebo když ze shodného důvodu nemohou doložit vykonané dobrovolnické činnosti jako spolufinancování dotovaných projektů. Vzhledem k tomu, že je právní prostředí nemotivující, vznikají nevyužité příležitosti jak pro organizace, tak pro dobrovolníky. Organizace by mohly rozšířit své aktivity ve prospěch celospolečensky potřebných aktivit, pokud by se zvýšil počet dobrovolníků a donátorů, kteří by se rozhodli dobrovolnictví podpořit. Vzniká tak celospolečenský náklad vyplývající z nepodnětného prostředí, které nevytváří prostor pro další rozvoj dobrovolnictví.

Na základě shody odborné i laické veřejnosti a zákonodárců vzešel požadavek, aby byly nastaveny podmínky dobrovolnictví a jeho podpory ze strany státu tak, aby se maximalizoval celospolečenský přínos dobrovolnictví, zejména pak 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 dále snaží vyřešit stávající diskriminaci v oblasti daňové, stanoví způsob vyčíslení hodnoty dobrovolnické činnosti a možnost prostřednictvím této hodnoty dofinancovat dobrovolnické projekty, poskytne jednotné osvědčení 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 vymezí.

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)<sup>5</sup>. Snaží se zkvalitnit a zefektivnit právní úpravu týkající se akreditovaného dobrovolnictví. Z analýzy také vyplynulo, že je zásadní upravit akreditovaný režim tak, aby se odstranily nadbytečné administrativní překážky, ať již v procesu žádání o akreditaci, tak při realizaci programu a snížit tak nadměrnou zátěž pro zúčastněné organizace a správní orgán. Organizace jsou nuceny po uplynutí platnosti akreditace opětovně podstupovat celý proces akreditačního řízení s opětovným dokladováním veškerých podkladů, a to i přesto, že dobrovolnický program, který je předmětem žádosti, je zcela shodný a od doby platnosti akreditace se nezměnil. Organizace i správní orgán jsou zatíženy náklady, které by se daly eliminovat změnou právní normy. Platné znění zákona také nepřipouští jakékoli změny v akreditačním programu, aniž by organizace nemusela podat novou žádost o akreditaci. A to i v případech méně podstatných aktualizací. I tyto vzniklé náklady je možné napravit, a to stanovením takových podmínek zákona, při kterých budou náklady jak pro organizace, tak správní orgán minimalizovány.

### **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 a samozřejmě dobrovolníci působící v akreditovaném režimu. 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 (dále 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 zákonem č. 86/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě, a 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,

---

<sup>5</sup> Procesní modelování agend veřejné správy z roku 2013, reg. č.: CZ. 1.04. /4.1.00/38.00003

kteře 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 dobrovolnických aktivit, 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 Československém 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. Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 3. 4. 2014 č. 375/2014, které v návaznosti na čl. 214 odst. 5 Smlouvy o fungování EU zřídilo Humanitární dobrovolníky, EU 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 (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 dotýkájí 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 dotýkájí 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 \*/.

Další dokumenty práva EU, které mohou být návrhem dotčeny:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 375/2014 ze dne 3. dubna 2014 o zřízení Evropského dobrovolnického sboru humanitární pomoci („iniciativa Humanitární dobrovolníci EU“),
- nařízení Rady (EU) č. 390/2014 ze dne 14. dubna 2014, kterým se zavádí program „Evropa pro občany“ na období 2014–2020,
- rozsudek C-456/02 ve věci Trojani,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob při zpracování osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů,
- návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, výměnných pobytů žáků, placené a neplacené odborné přípravy, dobrovolné

služby a činnosti au-pair (celex 52013PC0151).

Dobrovolnictví se rovněž týká směrnice 2011/93/EU o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii.

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.

Právní úprava související s dobrovolnictvím:

- 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. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky,
- zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce,
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce,
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole,
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole,
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,
- zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob,
- zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla,
- zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti,
- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání,
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně,
- zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži
- zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon,
- zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách,
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě,
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
- zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích,
- zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

## 1.4. Identifikace dotčených subjektů

### Fyzické osoby

Fyzické osoby budou působit za stanovených podmínek především jako dobrovolníci v akreditovaném i neakreditovaném režimu. Dále mohou být též samostatnými příjemci dobrovolnické činnosti či jako uživatelé dobrovolnické činnosti v rámci dobrovolnické organizace (v neakreditovaném režimu) či přijímající osoby (v rámci akreditovaného režimu).

### Veřejně prospěšné právnické osoby

Základním definičním znakem dobrovolnické organizace bude, že se bude jednat o veřejně prospěšnou právnickou osobu ve smyslu § 146 občanského zákoníku. V neakreditovaném režimu nebude rozlišováno mezi vysílajícími a přijímajícími osobami, za splnění zákonných podmínek bude moci dobrovolnická organizace působit v obou rolích. V akreditovaném režimu bude na jednu stranu podmínkou, že vysílající osoba bude muset být veřejně prospěšnou právnickou osobou, avšak k tomu bude muset naplnit i podmínku uděleného statusu veřejné prospěšnosti, jinak jí akreditace nebude moci být udělena. Podmínka, že právnická osoba musí být veřejně prospěšnou, však bude v akreditovaném režimu dopadat i na přijímající osoby. Požadavek, aby dobrovolnické organizace i přijímající osoby naplňovaly znaky veřejné prospěšnosti je dán zejména z důvodu povahy takovýchto právnických osob (přispívat svým jednáním k dosahování obecného blaha) a jejich vyšší transparentností (bezúhonnost osob, které mají podstatný vliv na jejich rozhodování, majetek nabytý z poctivých zdrojů, hospodárné využívání jmění k veřejně prospěšnému účelu). O tom, které právnické osoby budou moci v oblasti dobrovolnictví působit, tak již nebude rozhodovat jejich právní forma, ale jejich povaha.

### Právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti

Jak již bylo uvedeno výše, pouze veřejně prospěšné právnické osoby, které mají navíc zapsán ve veřejném rejstříku status veřejné prospěšnosti, budou moci působit jako vysílající osoby v akreditovaném režimu. Požadavek na status veřejné prospěšnosti je zde opět kladen z důvodu vyšších požadavků na transparentnost takových právnických osob, které již ze samotného zákona budou požívat v očích dobrovolníků, příjemců i veřejnosti nejvyšší kredit a budou moci čerpat nejvíce benefitů daných zákonem, včetně dotace ministerstva.

### Státní orgány, územní samosprávné celky, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územních samosprávných celků či školské právnické osoby

Vzhledem ke své veřejnoprávní povaze nemohou tyto subjekty naplňovat podmínku veřejné prospěšnosti podle občanského zákoníku a tudíž je nutné jejich postavení v rámci zákona o dobrovolnictví vymezit samostatně. Tyto právnické osoby budou moci v neakreditovaném režimu působit přímo jako dobrovolnické organizace, v akreditovaném režimu pak v souladu se současnou právní úpravou budou moci být v postavení přijímající osoby.

### Ministerstvo vnitra

Ministerstvo vnitra bude vystupovat ve specifické pozici gestora zákona, správního orgánu rozhodujícího o akreditacích, poskytovatele dotace, kontrolního orgánu ve vztahu k plnění podmínek daných tímto zákonem i k poskytování dotací.

## Donoři

Fyzické i právnické osoby, orgány veřejné správy, které podporují dobrovolnictví v České republice, budou více motivováni k této podpoře, neboť bude nastaveno transparentnější prostředí v této oblasti a bude garantována i vyšší kvalita poskytovaných služeb (zejména v akreditovaném režimu, ale i v neakreditovaném). Mezi donory patří také právnické osoby, které podporují dobrovolnictví tím, že motivují a zprostředkovávají svým zaměstnancům v rámci tzv. firemního dobrovolnictví působení ve prospěch veřejně prospěšných aktivit dobrovolnických organizací. Pro tyto donory bude transparentní prostředí podnětem k dalšímu rozvoji spolupráce s veřejně prospěšnými organizacemi. I když tito donátoři nejsou přímo samotnými dobrovolnickými organizacemi, které dobrovolníky připravují, organizují a ve prospěch kterých jsou dobrovolnické aktivity vykonávány, tak i „jejich“ dobrovolníci, pokud splní podmínky zákona, budou moci, prostřednictvím dobrovolnických organizací, ve kterých působí, uplatňovat výhody upravené zákonem.

### **1.5. Popis cílového stavu**

Základním cílem návrhu je příznivé právní prostředí pro výkon a rozvoj dobrovolnických aktivit. Zvýšením transparentnosti dobrovolnictví prostřednictvím definování základních limitů, práv a povinností bude tato veřejně prospěšná oblast lépe přijímána a prosazována ve společnosti.

Dobrovolníkům příznivé právní prostředí zabezpečí větší ochranu a bezpečnost při výkonu dobrovolných činností. Dobrovolník získá oficiální status. Definování práv a povinností pro dobrovolníky zvýší jejich právní jistotu a také povědomí o existenci práv, které dobrovolníci nabývají a mohou uplatňovat. Nová právní norma stanoví uznání výsledků dobrovolnictví v podobě uznání hodnoty získaných zkušeností formou osvědčení o vykonaném dobrovolnictví, což se pozitivně promítne na uplatnitelnosti dobrovolníka na trhu práce.

Uznání přínosu dobrovolnictví bude také přiznáno prostřednictvím ocenění hodnoty vykonané činnosti, její vyčíslení a možné uplatnění jako podílu financování při realizaci podporovaných projektů, což bude velkým přínosem pro dobrovolnické organizace. Zákon tak zvýší povědomí o hodnotě dobrovolnictví, a to nejen z ekonomického hlediska. Zvýšení transparentnosti dobrovolnictví se odrazí v rozšíření podpory dobrovolnictví a s tím související škály možností financování dobrovolnictví a dobrovolnických organizací.

Toto bude dosaženo rozšířením dopadů právní úpravy dobrovolnictví, zejména poskytováním benefitů, transparentností, garancí kvality vykonávaného dobrovolnictví na co nejširší oblast dobrovolnických činností, dobrovolnických organizací i samotných dobrovolníků. Tím, že bude nově definováno právní postavení dobrovolníka, upraveny vztahy při výkonu dobrovolnictví a založena obecně platná terminologie, dojde k odstranění zjevných prvků diskriminace takových forem dobrovolnictví, které dnes nejsou upraveny vůbec nebo jsou upraveny 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. Po přijetí nové právní úpravy již stát nebude vytvářet překážky, ale naopak budou existovat příznivé podmínky pro maximální rozvoj občanských veřejně prospěšných aktivit.

Širšímu okruhu dobrovolníků a dobrovolnických organizací budou poskytnuty jasně definované benefity, zároveň ale budou jednoznačně vymezeny i nezbytné podmínky pro čerpání těchto benefitů a nastaveny další povinnosti pro organizování dobrovolnictví dobrovolnickými organizacemi. Dopady regulace ale budou pouze do té míry, aby regulace nadměrně nezvyšovala nároky na administrativu u dobrovolnických organizací i samotných dobrovolníků, ale zároveň poskytovala určité garance, které budou základem pro kvalitní realizaci dobrovolnických činností a pro poskytování výhod všem dotčeným subjektům. Daňové zvýhodnění bude nově garantováno i u těch dobrovolníků, kteří nepůsobí v akreditovaném režimu, čímž dojde k odstranění jedné z administrativních bariér rozvoje dobrovolnictví. Dobrovolníci budou moci vyžadovat po dobrovolnické organizaci standardizované osvědčení o vykonaném dobrovolnictví, kterým dobrovolník bude moci prokazovat při studiu nebo při nástupu do zaměstnání své schopnosti a zkušenosti. To posílí jeho postavení na trhu práce a usnadní jeho budoucí uplatnění. Oproti dnešnímu stavu bude stanovena hodnota vykonávané dobrovolnické činnosti, čímž bude umožněn jednotný postup pro výpočet odvedené hodnoty jak pro účely dofinancování projektů z veřejných prostředků, tak pro účely daňové v rámci vykazovaných příjmů organizace. Byť zákon nebude upravovat podmínky pro EVS, která je upravena na úrovni komunitárního práva (má vlastní akreditační řízení), tak dobrovolníkům vyslaným v rámci EVS umožní získat benefit v oblasti zdravotního pojištění. Přijetím zákona bude rovněž zvýšena ochrana života, zdraví a majetku dobrovolníka při dobrovolnické činnosti.

Vedle nových benefitů budou zachovány i benefity ze stávajícího zákona o dobrovolnické službě (pojistné veřejného zdravotního pojištění, důchodové pojištění, započtení dobrovolnictví jako náhradní doby zaměstnání pro účely poskytování podpory v nezaměstnanosti).

Současně bude nová právní úprava řešit nedostatky stávající právní úpravy. Zákon o dobrovolnické službě musí projít zásadními změnami, které si vyžaduje 12ti 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.

Bude zavedena nová, zpřesněná a jednoznačnější terminologie. Z nové úpravy tak bude zřetelné, že v rámci akreditovaného režimu se neakredituje dobrovolnická organizace jako taková, ale akreditují se jednotlivé dobrovolnické programy. Akreditovaný režim by měl být pojímán jako navazující stupeň dobrovolnictví, a ne jako zcela odlišná podskupinou, jak je tomu často dnes.

Celé dobrovolnictví bude oproti dnešnímu stavu realizováno v transparentnějším prostředí, neboť dobrovolnické organizace budou muset splňovat podmínku veřejné prospěšnosti dle § 146 občanského zákoníku, v akreditovaném režimu pak bude navíc akreditace udělována pouze subjektům se statutem veřejné prospěšnosti.

Akreditační proces bude nastaven efektivněji a pružněji, než je tomu doposud, a to jak z pohledu žadatele, tak správního orgánu. Zcela nová bude možnost požádat o změnu akreditace, čímž se sníží administrativní zátěž celého procesu. Dalším novým prostředkem ke snížení administrativní zátěže bude možnost požádat o prodloužení akreditace za předpokladu splnění zákonem daných podmínek. Založením povinnosti pro organizace s akreditovaným programem hlásit ministerstvu změny mající vliv na akreditovaný program získají správní orgán i zájemci o dobrovolnictví aktuální přehled o akreditovaných dobrovolnických programech. Vyšší kvalita v akreditovaných dobrovolnických programech bude dosažena i tím, že ministerstvo bude ověřovat pomocí kontrol vysílající a nově i přijímající osoby. Návrh také nově zavede možnost zrušení akreditace na základě žádosti akreditovaného subjektu. V současné době je možné akreditaci pouze odebrat z důvodu neplnění povinností vyplývajících ze zákona. Možnost odebrání akreditace zůstane i v nové legislativní úpravě dobrovolnictví.

Pokud to povaha dobrovolnictví v akreditovaném programu bude vyžadovat, bude moci správní orgán po projednání v akreditační komisi a dle kritérií stanovených zákonem požadovat po vysílající osobě, aby po dobrovolníkovi vyžadovala doklad o bezúhonnosti či zdravotní způsobilost. Bude tak lépe garantováno, že konkrétní dobrovolnické činnosti nebudou vykonávat dobrovolníci, kteří k tomu nejsou morálně či zdravotně způsobilí. Tím také bude zajištěna větší ochrana osob či zájmů, v jejichž prospěch je dobrovolnická činnost vykonávána. Ministerstvo bude, stejně jako v současné době, poskytovat dotace na výpisy z evidence Rejstříku trestů a na získání dokladu o zdravotní způsobilosti, aby náklady na získání výpisu a dokladu nebyly překážkou pro výkon dobrovolnictví.

Větší jistotu a předvídatelnost podmínek pro získání akreditace přinese to, že formulář žádosti o akreditaci bude stanoven prováděcí vyhláškou. Dojde také k precizování povinných náležitostí smluv, což opět zpřehlední celou oblast jak pro dobrovolnické organizace, tak pro samotné dobrovolníky.

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.

Řešení spočívající v úpravě stávající právní normy formou novelizace se jeví jako nerealizovatelné vzhledem ke zcela odlišné koncepci spočívající v komplexním pojetí dobrovolnictví 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.

Při dosažení cílů návrhu bude jeho očekávaným dopadem zejména: nárůst počtu dobrovolníků a dobrovolnických organizací, zvýšení prestiže dobrovolníků ve společnosti, zvýšení transparentnosti prostředí, větší motivace pro donátory

v oblasti dobrovolnictví, zvýšení kvality dobrovolnictví, větší ochrana dobrovolníků i osob, ve prospěch kterých je dobrovolnictví vykonáváno. Při větším množství vykonaných dobrovolnických aktivit a jejich vyšší kvalitě se také zvýší kvalita života v celé společnosti obecně.

## 1.6. Zhodnocení rizika

Nebude-li navrhovaná právní úprava přijata a bude zachován současný právní stav, hrozí následující 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 organizacích, 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 vyplývající především z více než 12ti leté praxe. Tyto požadavky se týkají především zpřesnění úpravy týkající se pravomocí k zajištění co největší ochrany dobrovolníků i jejich klientů (vyžadování výpisu z evidence Rejstříku trestů nebo potvrzení o zdravotní způsobilosti dobrovolníka), jednodušší vymahatelnosti zákona při kontrolách, odstranění nadbytečné byrokratické zátěže správního orgánu 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 osvědčení 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.

Nebude-li navrhovaná právní úprava přijata, hrozí riziko, že se zákonodárné iniciativy uchopí skupiny prosazující pouze dílčí zájmy. Vzhledem k dlouhodobé poptávce neziskového sektoru po úpravě dobrovolnictví v širším pojetí se již v minulosti objevily iniciativy, které prostřednictvím poslanců či senátorů prosazovaly vlastní návrhy. Tyto ale byly pojmány z užšího pohledu na oblast dobrovolnictví, a byť to třeba nebylo záměrem, tak nikdy nepojímaly tuto oblast komplexně. Navíc tyto návrhy nikdy neprocházely tak širokým okruhem konzultací a připomínek, jako vládní návrh, což se odráželo v jejich nižší kvalitě. Tomu se snaží vládní návrh zabránit.

## **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. Rovněž nebude uspokojivě řešena problematika výkonu dobrovolnické služby v zahraničí, nebudou jednoznačně upraveny podmínky pro výkon dobrovolnické služby v této specifické oblasti.

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

Cílem nové právní úpravy dobrovolnictví je jeho komplexní úprava, která zahrne dobrovolnictví v celé 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 a zrušovací 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, platnosti vydaných osvědčení, apod.

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<sup>6</sup>), osvobození dobrovolníků od daně z příjmu fyzických osob, které se týká plnění poskytnutého 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 práv a povinností vysílající a přijímající osoby i dobrovolníka (písemné smlouvy), zajistí se předvídatelnost v požadavcích na akreditaci (formulář žádosti o akreditaci bude vydán prováděcí vyhláškou);
- v rámci akreditovaného dobrovolnického programu se upřesní úpravy postavení správního orgánu. Nastaví se jasnější pravidla v procesu podávání žádostí o akreditaci, upřesní se pravomoci při ukládání povinnosti doložení bezúhonnosti a zdravotní způsobilosti dobrovolníka;
- 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;

---

<sup>6</sup> Pro stanovení výše hodnoty odvedené dobrovolnické činnosti bude využita částka ve výši 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok. Tato částka je vyhlášována Ministerstvem práce a sociálních věcí na základě údajů Českého statistického úřadu Sdělením uveřejněným ve Sbírce zákonů pro účely státní sociální podpory (Ministerstvo práce a sociálních věcí od 1. července 2014 vyhlásilo částku 12 500 Kč.). Pro výpočet hodinové sazby se částka vydělí koeficientem 178 a poté zaokrouhlí na celé koruny směrem dolů. Koeficient vychází z průměrného počtu odpracovaných hodin v měsíci vypočtených z pětiletého průměru (2009-2013) z výsledků Výběrového šetření pracovních sil (VŠPS) ČSÚ, konkrétně ze statistiky obvykle odpracovaných hodin. Záměrem zpracovatele je stanovit částku vyšší než je minimální hodinová mzda, a která je zároveň předvídatelná a jednoduše aplikovatelná pro dobrovolnické organizace.

- posílí se kontrola a vymahatelnost zákona v rámci akreditovaných dobrovolnických programů tím, že vysílající osoba bude muset ministerstvu informovat ministerstvo o změnách majících vliv na akreditovaný program, přijímající osoba bude vést evidenci dobrovolníků a ministerstvo bude kontrolovat jak vysílající, tak nově i přijímající osobu;
- u dobrovolnictví vykonávaného v zahraničí budou vzhledem ke specifickým této oblasti odlišně upraveny některé podmínky a instituty (zvláštní úprava oproti výkonu dobrovolnictví na území ČR v oblasti věku dobrovolníka, pojištění, obsah smluv).

Byly zvažovány následující varianty věcného řešení dílčích problematik:

1) Nastavení míry regulace dobrovolnictví:

- a) Regulaci dobrovolnictví ponechat volnou, která by vycházela pouze z obecných právních předpisů. Výhodou je minimální administrativní zatížení. Nevýhodou je, že tato regulace negarantuje žádné záruky jak pro dobrovolníky, organizace, tak pro donátory a pro poskytovatele výhod. Nebylo by možné ověřit, zda jsou splněny podmínky pro zákonem garantované podmínky a nebylo by je možné tedy ani přiznat.
- b) Svázat celé dobrovolnictví požadavky akreditačního režimu, které odpovídá nyní platnému zákonu o dobrovolnické službě. Výhodou této varianty je, že zaručí nejvyšší míru garancí pro poskytnutí širšího spektra výhod pro dobrovolníky i organizace. Nevýhodou je, že tato varianta klade na dotčené subjekty vyšší míru administrativního zatížení a s tím spojené vysoké náklady na udržitelnost dobrovolnických aktivit. Přísná regulace znamená vytvoření bariér pro svobodný rozvoj dobrovolnictví.
- c) Zavést pro všechny organizace pouze takové povinnosti, které by pro dobrovolníky a organizace zaručovaly základní benefity. Výhodou pro organizace je vytvoření dostatečného prostoru pro rozvoj nových dobrovolnických aktivit. Nevýhodou varianty je zrušení osvědčeného a praxí potvrzeného akreditovaného režimu, který je dalším stupněm standardizace dobrovolnických činností.
- d) Rozdělit míru regulace do dvou stupňů. V první části zavést povinnosti pro organizace, které by dostačovaly pro poskytnutí základních výhod podporujících rozvoj dobrovolnictví a v druhé části zákona ponechat akreditovaný režim, jako dobrovolnou možnost pro ty organizace, které by chtěly zajistit vyšší záruky pro dobrovolníky i pro poskytovatele výhod a navazovaly by na pozitivní 12ti letou praxi zákona o dobrovolnické službě, za což by jim bylo poskytnuto větší množství výhod (včetně např. dotací).

Zhodnocení variant: Zpracovatel zvolil variantu d), která zatíží dotčené subjekty pouze nezbytně nutnými požadavky, za což jim zaručí základní výhody a garantuje kultivaci prostředí pro rozvoj dobrovolnictví. Zároveň tato varianta ponechá jako možnost i výhody a jasně definované podmínky vyplývající z nyní platného zákona o dobrovolnické službě, který se osvědčil.

## 2) Vymezení dobrovolnické organizace:

- a) Dobrovolnická organizace může být jakákoliv právnická osoba bez ohledu na typ právní formy. Výhodou je minimální zatíženost prostředí právní regulací a otevření nových možností rozvoje dobrovolnictví. Nevýhodou je nemožnost garance veřejné prospěšnosti vykonávaných aktivit a tudíž nemožnost poskytnutí benefitů jak pro dobrovolníky, tak pro organizace. Další zásadní nevýhodou by bylo otevření dobrovolnictví pro podnikatelské subjekty, čímž by se otevřel významně prostor pro obcházení pracovněprávních předpisů a možné vykořisťování kvazi dobrovolníků.
- b) Dobrovolnické organizace mohou být pouze zákonem vyjmenované právní formy, které se dnes obecně řadí k tzv. neziskovým organizacím (viz dnešní podoba zákona o dobrovolnické službě). Výhodou je jednoznačná identifikace subjektů. Nevýhodou je, že tato varianta neodpovídá principům nového občanského zákoníku a uzavírá prostor pro jiné právní formy, které se také mohou věnovat veřejně prospěšným aktivitám.
- c) Dobrovolnická organizace může být pouze organizace se statutem veřejné prospěšnosti. Výhodou je, že by status soudně doložil jejich veřejnou prospěšnost a zároveň garantoval transparentní podmínky, za kterých působí. Nevýhodou je výrazná zátěž pro organizace a zúžení zákona pouze na určitou část organizací, které se dobrovolnictví věnují a zároveň nejsou subjekty veřejného práva.
- d) Dobrovolnická organizace bude veřejně prospěšná podle §146 občanského zákoníku z důvodu povahy a větší transparentnosti právnických osob a dále zákon by mezi ně zahrnul i ty formy právnických osob, které nemohou naplnit veřejnou prospěšnost uvedenou v občanském zákoníku, ale jsou dnes aktivními realizátory dobrovolnictví a ze své podstaty vykonávají veřejně prospěšné aktivity. Jedná se o státní orgány, územní samosprávné celky, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územních samosprávných celků či školské právnické osoby

Zhodnocení variant: Zpracovatel zvolil vycházet z varianty d), která neomezuje dobrovolnické organizace pouze na vyjmenované právní formy a zároveň dostatečně zaručuje transparentnost a veřejně prospěšnou povahu dobrovolnických organizací. Splnění tohoto požadavku není navíc spojeno s nadměrnými administrativními náklady. Zároveň ale pro akreditovaný režim, který se vyznačuje nejvyšší mírou transparentnosti a garancí kvality výkonu dobrovolnických aktivit, za což je také státem více podporován, stanoví návrh požadavek doložení statusu veřejné prospěšnosti danou dobrovolnickou organizací.

## 3) Šíře poskytnutých benefitů pro dobrovolníky a dobrovolnické organizace:

- a) Zákon nebude svázán s poskytováním benefitů. Výhodou je, že tato varianta neklade na dotčené subjekty zvýšené náklady. Nevýhodou je, že varianta by neobsahovala jeden ze základních motivačních prvků pro rozvoj veřejně prospěšných aktivit formou dobrovolnictví.
- b) Zákon umožní získat takové benefity, které by byly přijatelné pro poskytovatele těchto benefitů a dostatečně motivující pro dobrovolnické organizace a dobrovolníky, zároveň by jejich uplatnění nebylo spojeno

s nadměrnými náklady. Výhodou tohoto režimu je, že není nutné stanovit tak přísné podmínky pro čerpání benefitů, které by mohly od výkonu dobrovolnictví odradit. Nevýhoda je užším rozsahu poskytovaných výhod.

- c) Zákon se bude snažit poskytnout dobrovolníkům a dobrovolnickým organizacím co nejširší spektrum benefitů zahrnující např. zdarma výpisy z rejstříku trestů a potvrzení zdravotní způsobilosti, zdarma jízdné městskou hromadnou dopravou, povinnost zahrnout hodnotu odvedené dobrovolnické činnosti do možné spoluúčasti na projektech hrazených z veřejných rozpočtů. Nevýhodou této varianty je, že pro poskytnutí výhod bude nutné zajistit kontrolu jejich čerpání a s tím výrazně zvýšit administrativní zátěž jak pro příjemce výhod, tak pro jejich poskytovatele a kontrolní orgány. Mnoho z těchto benefitů je pak ze strany poskytovatelů neprůchodná z důvodů nároků na jejich rozpočty.

Zhodnocení variant: Varianta c) byla zhodnocena jako nerealizovatelná, zpracovatel proto zvolil variantu b), která odráží současné maximální možnosti zavedení výhod a zároveň je stále dostatečně motivující a ponechává realizátorům dobrovolnictví širší mantinely pro jejich činnost a rozvoj dobrovolnických aktivit.

#### 4) Vyžadování bezúhonnosti a zdravotní způsobilosti:

- a) Bezúhonnost a zdravotní způsobilost nebude vyžadována. Výhodou je snížení administrativní zátěže dobrovolnické organizace, případně dobrovolníka. Velkým rizikem a nevýhodou je však nízká ochrana zdraví dobrovolníka (např. při realizaci programu v nemocnici, s klienty drogově závislími apod.). Rovněž bude nízká ochrana klienta, tj. příjemce dobrovolnictví (např. dobrovolníci budou působit u zvláště zranitelných klientů v domově důchodců, azylových domech apod.).
- b) Bezúhonnost a zdravotní způsobilost budou vyžadovány vždy. Nevýhodou je, že se značně zvýší administrativní zátěž dobrovolnické organizace nebo dobrovolníka, a to i u málo rizikových, příp. nerizikových akreditovaných programů (čištění potoků, úklid ulic v rámci akce Uklid'me Česko apod.). Výhodou by byla vyšší ochrana dobrovolníka i klienta.
- c) Bezúhonnost a zdravotní způsobilost se bude vyžadovat pouze v odůvodněných případech s ohledem na charakter a povahu dobrovolnictví. Bude tak možné jednotlivé případy individuálně posuzovat tak, aby nedocházelo k vytváření nadbytečných překážek pro působení dobrovolníků. Výhodou je, že tak dojde k vyvážení zvýšené administrativní zátěže s nutnou ochranou klientů anebo dobrovolníků. To znamená, že sice dojde ke zvýšení administrativní zátěže dobrovolnické organizace nebo dobrovolníka, avšak toto bude vykompenzováno nutnou ochranou dobrovolníka anebo klienta (děti z dětských domovů, působení dobrovolníka v azylových domech, nemocnicích apod.). Nevýhodou je relativně nižší ochrana klientů.

Zhodnocení variant: Na základě výše uvedených důvodů zvolil zpracovatel jako nejvíce vyhovující variantu c). Tato varianta v sobě nese vyrovnanost administrativní zátěže s ochranou dobrovolníka i klienta v rámci dobrovolnictví.



5) Věk dobrovolníka (v rámci ČR, v zahraničí):

- a) Věk dobrovolníka nebude nijak omezen. Nevýhodou je, že hrozí riziko např. zneužívání práce dětí, hrozí větší riziko úrazů pro přecenění svých možností ze strany dobrovolníka, zanedbávání povinné školní docházky apod. Výhodou může být zapojení většího počtu dobrovolníků (širší skupina potenciálních zájemců) a lepší šíření a „výchova“ k dobrovolnictví (např. účast dětí – dobrovolníků na dobročinných jarmarcích škol apod.).
- b) Minimální věk dobrovolníka bude stanoven na 15 let, což odpovídá současné legislativní úpravě (vazba na občanský zákoník). Stanovení věku dobrovolníka v zahraničí anebo v České republice na 15 let s sebou přináší nediskriminaci a rovné zacházení. Zároveň však u rizikových míst v zahraničí (tj. mimo EU) je nevýhodou neplnoletost dobrovolníka, a to jak legislativně, tak i nízká vyspělost na posouzení všech rizik. Zároveň stanovení věku dobrovolníka na 15 let se souhlasem zákonného zástupce přináší výhodu možnosti „kontroly“ nezletilého dobrovolníka ze strany zákonného zástupce a snížení potencionální hrozby jeho zneužití. Nevýhodou je pak větší nárok na administraci ze strany takového dobrovolníka – tj. dobrovolníci často bydlí na internátech a s rodiči nejsou v každodenním kontaktu, tím se pozdrží platnost smlouvy a možný výkon dobrovolnictví. Další možností je stanovení věku dobrovolníka na 15 let bez souhlasu zákonného zástupce – výhodou je rychlejší administrativa, tj. platnost smlouvy a rychlejší výkon dobrovolnictví. Rizikem je možné větší zneužití nezletilých dobrovolníků.
- c) Minimální věk dobrovolníka bude stanoven na 18 let. Nevýhodou je, že by to bylo brzdou rozvoje dobrovolnictví a rovněž, že toto řešení by nebylo v souladu s občanským zákoníkem či zákoníkem práce. Výhodou by bylo, že vyšší věk snižuje potencionální rizikové chování, neodhadnutí rizik, zneužití dobrovolníka apod., což je vhodné zejména v případech vysílání dobrovolníků do zahraničních rizikových destinací.

Zhodnocení variant: Pro reálné působení dobrovolníků a rozvoj dobrovolnictví v České republice i zahraničí je vhodná kombinace variant b) a c), tj. věk dobrovolníků nad 15 let (se souhlasem zákonného zástupce) a pouze při vyslání dobrovolníků do rizikových oblastí v zahraničí věk nad 18 let. Tato varianta s sebou přináší přiměřenou ochranu dobrovolníka a zároveň přiměřenou volnost dobrovolnictví. Reaguje na aktuální potřeby a reálnou situaci dobrovolnictví v České republice i v zahraničí. Zároveň varianta vychází z léty ověřené praxe současného zákona o dobrovolnické službě.

6) Vyčíslení hodnoty odvedené dobrovolnické činnosti:

- a) Ohodnocení diferencované podle druhu vykonávané dobrovolnické aktivity a její individuální tržní ceny nebo průměrné mzdy, platu apod. Tato varianta má svá úskalí, zejména proto, že dobrovolníci vykonávají aktivity, které nejsou běžně vykonávány profesionály (což vyplývá ze samotné definice dobrovolnictví) a proto by se těžko provádělo jejich ohodnocení. Nevýhodou také je, že zjišťování hodnoty, která je pro jednotlivé aktivity rozdílná a mění se v čase, by maximálně zvýšilo administrativu pro státní orgán, který by hodnotu musel pravidelně přepočítávat, i pro samotné organizace. V neposlední řadě by bylo obtížné dokazování a kontrola této hodnoty.

- b) Centrálně stanovená jednotná hodinová sazba, která vyloučí nekvalifikované odhady a usnadní organizacím aplikaci. Tato varianta zamezí subjektivním vlivům, nevytvoří vyšší administrativní zátěž a usnadní kontrolu.
  - i) Minimální hodinová sazba je hodnotou centrálně stanovenou každoročně vyhlášenou Ministerstvem práce a sociálních věcí. V roce 2014 činí 50 Kč/h.
  - ii) Průměrná měsíční mzda, která by za rok 2014 činila přibližně 25 000 Kč na měsíc (tj. cca 140 Kč/h).
  - iii) 50% měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok, tato částka je centrálně vyhlášená Ministerstvem práce a sociálních věcí. Na rok 2014 byla vyhlášena částka 12 500 Kč (tj. 70Kč/h).

Zhodnocení variant: Navrhovatel se jednoznačně přiklonil k variantě b), která odpovídá požadavkům na srozumitelnou a jednoduchou aplikovatelnost pro dobrovolnické organizace a administrativně tyto organizace ani stát nezatíží více než je nutné.

Vzhledem k tomu, že varianta i) představuje ohodnocení dolní hranice náročnosti vykonávané práce, zpracovatel se k této hodnotě nepřiklání. Varianta ii) vychází z předpokladu, že dobrovolnické aktivity mají podobné rozdělení jako běžná zaměstnání. Tato varianta tedy není v souladu se základní definicí dobrovolnictví. Dobrovolníci nenahrazují profesionály, nejsou na ně kladeny takové nároky na vzdělání, nejsou zohledňovány jejich pracovní zkušenosti, tak jako u činností vykonávaných v pracovněprávním vztahu. Ani samotné aktivity nejsou v naprosté většině natolik náročné a odpovědné. Navrhovatel tedy zvolil variantu iii), která nepředstavuje spodní hranici náročnosti vykonávané práce a zároveň odpovídá náročnosti velké většiny aktivit, které dobrovolníci vykonávají.

- 7) Akreditační řízení (proces udělování a odebírání akreditací, podmínky takovéto akreditace) dobrovolnického programu, které je na základě jiného právního předpisu:
  - a) Zákon umožní akreditaci takového dobrovolnického programu, který podléhá zvláštnímu akreditačnímu řízení dle jiného právního předpisu (např. u akreditovaných programů, jako je EVS nebo EVHAC, jsou podmínky akreditace detailně stanoveny svým vlastním právním předpisem – procesní vymezení udělování akreditace, omezení věkem apod.). Tato varianta by přinášela vznik možných duplicit, protichůdných povinností a nesourodých výhod pro dobrovolníky i organizace.
  - b) Neumožnit akreditaci takového programu, který již naplňuje podmínky jiného akreditačního procesu v oblasti dobrovolnictví.

Zhodnocení variant: V případě uplatnění varianty a) by bylo nutné zamezit veškerým odchylkám v konkrétním popisu vlastních podmínek zákona nebo přijmout akreditaci vycházející z jiného akreditačního řízení za platnou i pro zákon o dobrovolnictví. Vzhledem k nesourodým podmínkám jednotlivých akreditačních procesů je tato varianta označena za neschůdnou a zpracovatel využil varianty b).

8) Prodloužení platnosti akreditace dobrovolnického programu:

- a) O akreditaci musí žadatel po ukončení její platnosti, tj. po 4 letech, opětovně požádat a doložit veškeré poklady. Jedná se o nové správní řízení bez ohledu na opakované podávání žádostí a dokladování shodných dokumentů. Tato varianta, která vychází z dnešní právní úpravy, je administrativně náročná, a to jak pro držitele akreditace, tak pro správní orgán.
- b) Akreditačním řízením projde žadatel pouze jednou, rozhodnutí o akreditaci bude platné bez omezení po celou dobu realizace shodného projektu. Výhodou této varianty je, že je pro žadatele i správní orgán nejméně zatěžující. Nevýhoda však spočívá v tom, že neposkytuje dostatečný prostor pro reagování na změny a rozvoj jednotlivých akreditovaných dobrovolnických programů. Další nevýhodou je snížení garancí kvality akreditovaného programu, který v čase doznává i negativních změn.
- c) Akreditace bude platná po dobu 4 let, na základě žádosti držitele však může být prodloužena o další 4 roky. Tato varianta dává prostor pro snížení administrativní zátěže jak pro žadatele, tak pro správní orgán. Zároveň poskytuje prostor pro reakci na změny, podporuje rozvoj dobrovolnických aktivit a nenutí je zakonzervovat program dle prvotní akreditace.

Zhodnocení variant: Z výše uvedených důvodů zpracovatel identifikoval jako nejefektivnější variantu c).

9) Ustanovení, kdy se z fyzické osoby stává dobrovolník:

- a) Při podpisu smlouvy. Výhodou je jasná administrativní přehlednost. Nevýhodou pak budou nečinní dobrovolníci, tj. ti dobrovolníci, kteří sice budou mít podepsanou smlouvu, avšak reálný výkon dobrovolnictví nikdy nezahájí. Na tyto dobrovolníky by se však zároveň vztahovaly veškeré výhody plynoucí ze zákona, což by nebylo obhajitelné.
- b) Při zahájení činnosti, tj. výkonu dobrovolnictví. Nevýhodou budou větší nároky na administrativu ze strany dobrovolnické organizace i dobrovolníka (přesná evidence). Výhodou bude pak jasné a průkazné vyjádření reálné činnosti dobrovolníka ve prospěch klientů a jasné určení, od kdy je možné na dobrovolníka čerpat související výhody.

Zhodnocení variant: Jako jediná je vhodná a přijatelná varianta b), při které nedojde ke zneužití výhod poskytovaných zákonem nepoctivými dobrovolníky.

10) Úprava působení dobrovolníků v zahraničí:

- a) Upravit jako samostatnou část zákona se zvláštními pravidly. Výhodou je jasná specifikace takového dobrovolnictví, které je ve svém výkonu i samotné organizaci odlišné a náročnější na administraci, a to jak ze strany dobrovolnické organizace, tak i dobrovolníka samotného. Dalším kladem tohoto samostatného vyčlenění je důraz na specifikaci rizik, a to jak bezpečnostních, tak zdravotních. Je tak možné zohlednit požadavky na zvláštní postavení dobrovolnických organizací a specifikaci věku dobrovolníka působícího v rizikových oblastech. Kladem je i větší

přehlednost takového specifického dobrovolnictví. Nevýhodou mohou být zvýšené požadavky kladené na tuto formu dobrovolnictví, které jsou však s ohledem na její větší rizikovost oprávněné.

- b) Neupravovat samostatně. Vzhledem k velké odlišnosti dobrovolnictví vykonávaného v zahraničí a jeho vyššího rizika by stejná úprava, jako pro dobrovolníky působící v ČR, představovala velké komplikace a nesrovnalosti se systémem dobrovolnictví v České republice, a to jak v rámci provádění zákona, tak jeho administrace (různé podmínky pro dobrovolnické organizace, větší rizikovost apod.) Výhodou by byla nižší administrativní náročnost spojená s výkonem tohoto dobrovolnictví.

Zhodnocení variant: Vhodná je varianta a), a to z důvodu nejen lepší přehlednosti a systémovosti specifického dobrovolnictví vykonávaného v zahraničí v porovnání s dobrovolnictvím v České republice, ale zejména z důvodu snížení rizika spojeného s výkonem tohoto dobrovolnictví a zajištění větší ochrany samotného dobrovolníka.

### **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 činnost vykonávají (přijímající organizace). Pro plánovanou obsáhlost změn a úpravu terminologie a systematiky dobrovolnictví nelze 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 práv a povinností vysílající a přijímající osoby i dobrovolníka (písemné smlouvy), zajistí se předvídatelnost v požadavcích na akreditaci (formulář žádosti o akreditaci bude stanoven prováděcí vyhláškou);
- upřesnit úpravy týkající se postavení správního orgánu. Nastaví se jasnější pravidla v procesu podávání žádostí o akreditaci, upřesní se pravomoci při ukládání povinností prokazovat bezúhonnost a zdravotní způsobilost dobrovolníka;
- 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 muset informovat ministerstvo o změnách majících vliv na akreditovaný program,

přijímající osoba bude vést evidenci dobrovolníků a ministerstvo bude kontrolovat jak vysílající, tak nově i přijímající osobu;

- speciálně upravit dobrovolnictví vykonávané v zahraničí (věk dobrovolníka, pojištění, smlouvy, zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví dobrovolníka aj.).

I zde zpracovatel zvažoval varianty řešení, které jsou uvedeny v předchozí kapitole a váží se k akreditovanému programu, přičemž preference variant zůstává stejná.

### **3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ**

#### **3.1. Varianta 0 – ponechání současného stavu beze změny**

Zůstane stejná výše finančních prostředků na administrativní agendu, 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 1 mil. Kč ročně.

Náklady na státní účelové dotace pro oblast dobrovolnické služby se však budou muset zvýšit oproti současnému stavu. Z důvodu silného podfinancování a stoupajícího zájmu o dobrovolnickou službu není současný stav, kdy je na dobrovolnickou službu od roku 2011 vyčleněno 10 mil. Kč, dlouhodobě udržitelný. Na rok 2015 se shromáždilo 204 žádostí o dotaci organizací s akreditovaným projektem v celkové výši 32 120 978 Kč. Vzhledem k velkému zájmu o dotace na dobrovolnickou službu i z důvodu novely zákona o dobrovolnické službě z roku 2014, která rozšířila počet možných žadatelů o akreditaci, a tedy i o dotaci, bude ministerstvem rozpočet na dotační program Rozvoj dobrovolnické služby, a to od roku 2016, trvalým vlivem navýšen o částku 5 mil. Kč.

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. Nedojde ke snížení administrativy v případě některých úkonů v akreditačním řízení (např. nutnost podávat každé 4 roky novou žádost o akreditaci), nebude nastaveno transparentnější prostředí v oblasti dobrovolnictví, nebude poskytována vyšší ochrana samotným dobrovolníkům, ani jejich klientům. To vše s sebou nese náklady, které nebude možné eliminovat.

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).

Nadále bude stagnovat rozvoj a podpora dobrovolnictví a 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 o vykonaném dobrovolnictví a získaném neformálním vzdělávání v podobě osvědčení, které mu může zajistit výhodnější postavení na trhu práce nebo při dalším studiu. Dobrovolníci budou osvobozeni od daně z příjmu fyzických osob, které se týká osvobození plnění poskytnutého pro výkon dobrovolnictví (např. jízdné, stravné, ochranné pomůcky).

Pro dobrovolníky zapojené do EVS bude velkým přínosem jejich zařazení mezi pojištěnce, za které hradí zdravotní pojistné stát prostřednictvím státního rozpočtu. Mladým lidem se usnadní přístup získat neformální vzdělání a zahraniční zkušenosti prostřednictvím dobrovolnictví vykonávaného v rámci evropského programu.

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 (zejména děti a mládež, ale také senioři, ženy, zdravotně postižení) bude poskytnuta zvýšená ochrana. Pokud to povaha dobrovolnictví bude vyžadovat, musí být dobrovolník bezúhonný a zdravotně způsobilý.

Ekonomický přínos pro organizace, ve prospěch kterých dobrovolníci vykonávají dobrovolnictví, zajistí možnost spolufinancovat projekty podpořené z veřejných rozpočtů hodnotou dobrovolnické činnosti, k čemuž bude vytvořen závazný způsob výpočtu hodnoty dobrovolnické činnosti (50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství). Tento přínos je ovlivněn mnoha faktory. Jeho výši můžeme vyčíslit pouze tak, že vyjdeme z ideálního, ale nereálního, případu a budeme vycházet z předpokladu, že všichni donátoři poskytující dotace nestátním neziskovým organizacím z veřejných rozpočtů umožní spolufinancovat projekty z 30 % (tedy plně) hodnotou odvedené dobrovolnické činnosti, a zároveň u všech příjemců dotací působí dobrovolníci. V tomto ideálním případě by tak z přibližně 13 miliard Kč<sup>7</sup>, které byly poskytnuty neziskovým organizacím v roce 2013, ekonomický přínos činil 3,9 mld. Kč. Toto vyčíslení je však pouze ilustrativní, v praxi jsou výchozí podmínky, ze kterých došlo k výpočtu, nereálné (ne ve všech NNO působí

---

<sup>7</sup> Dle Rozboru financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v roce 2013.

dobrovolníci, ne všichni donátoři by umožnili spolufinancování do plné výše 30 %; jak by tomu ale mohlo být ve skutečnosti, nelze ani odhadovat).

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 stanoven prováděcí vyhláškou).

Na základě dvanáctiletých zkušeností a množství konzultací předpokládá předkladatel návrhu, že přijetím nové právní úpravy dojde k počitatelným přínosům. Skokově dojde k navýšení počtu dobrovolníků, kteří nyní nepůsobí pod zákonným režimem, a to z důvodu zajištění vyšší motivace dobrovolnických organizací, dobrovolníků i donorů dobrovolnictví, kterou zákon přinese. Jestliže budeme vycházet z různých průzkumů zaměřených na dobrovolnictví a filantropii, lze předpokládat, že počet dobrovolníků vzroste v řádech sta tisíců. Vycházíme-li z průzkumu STEMu pro Nadaci Via a Sdružení Via z roku 2014<sup>8</sup>, tak dvoutřetinová většina občanů ČR starších 18 let sama sebe označuje za filantropa (zahrnující jak aktivní dobrovolnictví, tak např. finanční dárcovství apod.). Pravidelným finančním podporovatelem obecně prospěšných projektů je jen každý desátý. Ale více než 60 % lidí by bylo ochotných zapojit se jako dobrovolník a věnovat charitativním projektům svůj čas (průzkum výzkumné agentury InsightLab)<sup>9</sup>. Tyto údaje lze doplnit kvalifikovanými odhady aktivních dobrovolníků v roce 2007<sup>10</sup>, které lze na základě aktuálních zkušeností vycházejících z interních průzkumů neziskových organizací<sup>11</sup> navýšit na počet 1,6 milionu dobrovolníků. Každý z těchto dobrovolníků odpracuje v průměru 37 hodin ročně<sup>12</sup>, což při počtu 1,6 milionů dobrovolníků pro společnost ročně činí 4,144 miliardy Kč<sup>13</sup>.

### Náklady

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. Výše nákladů bude vycházet z reálného počtu odvedených hodin ve prospěch dobrovolnických aktivit a z celkové hodnoty projektů, kterých by se tato možnost týkala. Není však možné odhadnout, kteří donátoři tuto možnost ve svých dotačních programech využijí a přijmou hodnotu odvedené dobrovolnické činnosti za podíl na spolufinancování projektu, a jak vysoký podíl k celkové částce projektu stanoví.

---

<sup>8</sup> <http://www.nadacevia.cz/cz/aktuality/zverejnujeme-vysledky-pruzkumu-o-filantropii-v-cesku>

<sup>9</sup> <http://p12.helpnet.cz/aktualne/jak-cesi-prispivaji-na-dobrou-vec>.

<sup>10</sup> Vycházíme-li z měřitelných údajů ČSU z roku 2007, tj. 1 215 363 dobrovolníků a z aktuálního výzkumu neziskové organizace Hestia.

<sup>11</sup> Např. Analýza dobrovolnictví v Ústeckém kraji 2015 - poskytovatelé sociálních služeb, Dobrovolnické centrum z Ústí nad Labem.

<sup>12</sup> Částka vychází z počtu dobrovolníků a počtu odpracovaných hodin uvedených ČSÚ (1,2 milionů dobrovolníků a 44 686 130 hodin).

<sup>13</sup> 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 Kč: 178 = 70 Kč).

Dalším nepřímým nákladem na státní rozpočet bude absence příjmu státního rozpočtu ze zdravotního pojištění<sup>14</sup> od dobrovolníků vykonávajících dobrovolnictví v rámci EVS, pokud nejsou plátcí pojistného z jiného titulu. Ročně se bude jednat 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 formou jako je tomu dnes, ale žadatel s uděleným statutem 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 troj až čtyřnásobně poptávka po dotacích nad možnostmi ministerstva<sup>15</sup>.

Vzhledem k tomu, že počítáme s cca 20 % každoročním nárůstem dobrovolníků od platnosti zákona o dobrovolnictví v rámci akreditovaných programů<sup>16</sup>, bude nutné úměrně navýšit i státní účelovou dotaci určenou na jeho podporu. Ve variantě 0 předpokládáme trvalé navýšení rozpočtu na dotační program Rozvoje dobrovolnické služby o 5 mil. Kč od roku 2016 na výsledných 15 mil. ročně. Bude-li účinný zákon o dobrovolnictví od roku 2018, navrhujeme rozpočet 15 mil. Kč zvýšit o 20 % (stejně jako plánované navýšení počtu dobrovolníků zapojených do akreditovaných programů). Rozpočet na rok 2018 by tedy byl navýšen o 3 mil. Kč na celkem 18 mil. Kč. Finanční nároky na delší časové období nelze v současné době odpovědně navrhnout.

Nové povinnosti pro ministerstvo se projeví v požadavku 2 nových míst na agendu pro vysokoškolsky vzdělané pracovníky s náklady na hrubou mzdu 1 pracovníka ve výši cca 0,5 mil. Kč ročně. Navýší se tedy náklady na mzdu pracovníků o cca 1 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) poskytnutého dobrovolníkovi nezbytných pro výkon dobrovolnictví v dobrovolnické organizaci také v neakreditovaném režimu. Z průběžných konzultací při přípravě věcného záměru nevyplývalo, že by daně z příjmu fyzických osob vyplývající z plnění dobrovolníků působících mimo akreditovaný režim byly dobrovolníky hrazeny. Dojde tak k legislativnímu narovnání současného stavu, nedojde k přímému snížení příjmů státního rozpočtu.

---

<sup>14</sup> V zákoně o dobrovolnické službě je zakotveno, že za dobrovolníky vykonávající 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.

<sup>15</sup> Požadavky akreditovaných organizací na státní účelovou dotaci na rok 2015 činí Kč 32 120 978,-.

<sup>16</sup> Argumentace navýšení počtu dobrovolníků je uvedena u popisu varianty II.



Dále příjmy vzniklé v souvislosti s výkonem dobrovolnictví budou osvobozeny od daně právnických osob i v neakreditovaných programech. V souvislosti s výkonem dobrovolnické činnosti vzniká organizacím, kde je dobrovolnictví vykonáváno, bezúplatný příjem, který je předmětem daně z příjmů právnických osob. Tento bezúplatný příjem je u veřejně prospěšných poplatníků osvobozen od daně z příjmu. Dobrovolnickou organizací budou moci být také např. některé nadace, obchodní korporace, které poskytují zdravotní a sociální služby a nejsou veřejně prospěšným poplatníkem.

Toto osvobození se bude tedy týkat vyčíslené hodnoty odvedené dobrovolnické činnosti, která bude uplatňována pro účely dofinancování projektů. Jiné příjmy z dobrovolnické činnosti nebudou vznikat, což vychází z definice a vymezení dobrovolnictví. Výši těchto nepřímých nákladů nelze odhadnout, z poskytnutých konzultací vyplývá, že tento příjem nebyl organizacemi zdaňován. Jedná se spíše o zavedení jednotného systému daňového postupu vůči dobrovolnickým organizacím.

Dále vzniknou náklady organizacím v souvislosti s povinnou evidencí při uplatnění daňových výhod, a to jak pro dobrovolníky, tak pro organizace. Náklady na povinnou evidenci vzniknou rovněž v případě, pokud organizace využijí možnosti uplatnit hodnotu odvedené dobrovolnické činnosti jako spoluúčasti na financování projektů z veřejných zdrojů. Tyto náklady mohou být vyčísleny z mezd zaměstnanců, se započítáním nutných režijních nákladů. Z těchto důvodů nelze přesně stanovit finanční částky, spíše se ale bude jednat o práci navíc pro stávající zaměstnance v řádech několika hodin měsíčně. Tyto náklady však budou kompenzovány získáním výhod, k jejichž uplatnění jsou nezbytné.

Nově budou organizace zatíženy náklady spojenými s vydáváním osvědčení. V tomto případě budou finanční náklady dobrovolnické organizace, jak plat pověřeného zaměstnance, tak nutné režijní náklady. Ze zkušeností současných neziskových organizací vydávajících osvědčení dle současného zákona o dobrovolnické službě se jedná o zanedbatelný finanční výdaj ve výši cca 10 - 20 Kč na 1 osvědčení<sup>17</sup> a k tomu několik minut práce navíc pro stávající zaměstnance (administrativa bude maximálně zjednodušena uvedením vzoru osvědčení v prováděcím předpise k zákonu). Pokud nebudou organizace povinné vést evidenci dobrovolníků z jiných důvodů, pak takto nastalá povinnost v souvislosti s vydáváním osvědčení bude rovněž znamenat dodatečné náklady, které již byly popsány výše.

Další náklady vzniknou organizacím či dobrovolníkům v souvislosti s jejich novými povinnostmi v oblasti dokládání bezúhonnosti a zdravotní způsobilosti tj. náklady na výpis z evidence rejstříku trestů a získání potvrzení o zdravotní způsobilosti. V tomto případě lze vyčíslit finanční náklady dle skutečné hodnoty, tj. náklad na 1 výpis z evidence rejstříku trestů je 100 Kč a náklad na 1 potvrzení zdravotní způsobilosti dobrovolníka se pohybuje v rozmezí 100 – 300 Kč.

Obecně lze uvést, že organizacím vzniknou náklady spojené se změnou právního prostředí, navýší se počet hodin věnovaných nastavení nových pravidel při organizování dobrovolnictví, zavedení nových postupů a delegování pravomocí u úkolů vzniklých novou právní úpravou.

---

<sup>17</sup> Telefonické dotazování 30 vybraných organizací s akreditovaným projektem dle zákona o dobrovolnické službě, provedené v srpnu 2015.

Náklady spojené se změnou právního prostředí vyvstanou všem dotčeným subjektům, které budou muset vynaložit zvýšené penzum času na orientaci a aplikaci nové právní normy, což bude také vyžadovat větší míru administrativní podpory. Nicméně tyto zvýšené náklady nejsou finančně v takové výši, že by podstatně zatížily zainteresované strany, a jasné definování a zpřesnění podmínek zákona o dobrovolnictví a stanovení lepšího řádu bude převyšovat svými přínosy nad těmito finančními náklady.

Dobrovolnictví rovněž vytváří náklady pro dobrovolníky ve formě ušlého zisku (náklad obětované příležitosti), který by dobrovolníci získali, pokud by svůj čas a dovednosti věnovali výdělečné aktivitě. Výše tohoto nákladu se odvíjí od vzdělání, schopností a celkově na uplatnitelnosti dobrovolníka na trhu práce.

Byť vzniklé náklady nebudou nezanedbatelné, budou stále významně nižší, než přínosy, které novou právní úpravou pro dobrovolníky a dobrovolnické organizace vzniknou. To je dáno i tím, že náklady vzniknou ve většině případů až tehdy, pokud se organizace rozhodnou uplatňovat výhody, které právní úprava přináší.

### **3.3. Varianta II – novela zákona o dobrovolnické službě**

Přínosy a náklady jsou v případě novely zákona o dobrovolnické službě vztaheny 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 práv a povinností vysílající a přijímající osoby i dobrovolníka (písemné smlouvy), zajistí se předvídatelnost v požadavcích na akreditaci (formulář žádosti o akreditaci bude stanoven prováděcí vyhláškou).

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 specifíků bude upraveno dobrovolnictví vykonávané v zahraničí.

Příjemcům dobrovolnictví především z řad zvláště zranitelných skupin (děti a mládež, 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).

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

Určitým typem nákladu na státní rozpočet bude i možné dofinancování povinného podílu přidělené státní účelové dotace započtením dobrovolnické činnosti. Bude se týkat pouze organizací s akreditovaným projektem. 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 formou jako je tomu dnes, ale žadatel s uděleným statutem 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 (požadavky na rok 2015 jsou Kč 32 120 978,-) a stejně jako ve variantě 0 a I bude nutné navýšit rozpočet na dotační titul podporující dobrovolnictví, a to v rozsahu varianty I, neboť se jedná o podporu akreditovaných dobrovolnických programů. Tj. předpokládáme navýšení rozpočtu v roce 2016 na Kč 15 mil., v roce 2018, a to trvalým vlivem, na Kč 18 mil. Návrh bude generovat požadavek 1 nového místa pro vysokoškolsky vzdělaného pracovníka s náklady na hrubou mzdu 1 pracovníka ve výši cca 0,5 mil. Kč ročně.

Obecně lze uvést, že organizacím vzniknou náklady spojené se změnou právního prostředí, navýší se počet hodin věnovaných nastavení nových pravidel při organizování dobrovolnictví, zavedení nových postupů a delegování pravomocí u úkolů vzniklých novou právní úpravou.

Náklady spojené se změnou právního prostředí vyvstanou všem dotčeným subjektům, které budou muset vynaložit zvýšené penzum času na orientaci a aplikaci nové právní normy, což bude také vyžadovat větší míru administrativní podpory.

Dobrovolnictví rovněž vytváří náklady pro dobrovolníky ve formě ušlého zisku (náklad obětované příležitosti), který by dobrovolníci získali, pokud by svůj čas a dovednosti věnovali výdělečné aktivitě. Výše tohoto nákladu se odvíjí od vzdělání, schopností a celkově na uplatnitelnosti dobrovolníka na trhu práce.

### 3.4. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianty	Náklad/ přínos	Dopady				Výsledek	Součet výsledků**	Pořadí variant***
		Sociální	Ekonomické	Environmentální	Jiné			
Variant a 0	Náklady	0	0	0	0	0	0	3.
	Přínosy	0	0	0	0	0		
Variant a I	Náklady	1	1	1	1	4	11	1.
	Přínosy	2	2	1	2	7		
Variant a II	Náklady	1	1	1	0	3	8	2.
	Přínosy	1	1	1	2	5		

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 části 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 stanovená prováděcí vyhláškou, možnost požádat o změnu akreditace a její prodloužení nebo naopak zrušení na vlastní žádost vysílající osoby – to jsou pouze některá nově navrhovaná ustanovení. Ta se však dotknou řádově pouhých 2 % dobrovolníků. Posun, jakkoli významný pro akreditované dobrovolnictví, nevyváží výhody zcela nové a nadčasové právní úpravy dobrovolnictví navrhované 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 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 přímí účastníci akreditovaných dobrovolnických programů. Obsahem nové právní úpravy dobrovolnictví bude jeho komplexní úprava, která zahrne dobrovolnictví v celé 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 úpravy zákona o dobrovolnictví 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. podrobně a jednoznačně nastavená přechodná a zrušovací 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;
3. 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 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

Sám návrh této 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 a na 12ti leté zkušenosti gestora oblasti dobrovolnictví s aplikací zákona o dobrovolnické službě. 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 účinnosti regulace nové právní úpravy provede Ministerstvo vnitra po 4 letech od nabytí účinnosti nového zákona. Tato lhůta souvisí zejména s tím, že se jedná o dobu, na niž jsou udělovány akreditace a bude tak možné posoudit celý cyklus akreditovaného programu od samotné akreditace, přes realizaci

akreditovaných programů až po skončení doby akreditace. Bude tak možné posuzovat i další legislativní změny, související např. s kontrolou, změnami akreditace, jejich prodloužením či rušením. Bude se rovněž jednat o dostatečnou dobu pro sběr dat a posouzení prvotních zkušeností s novou regulací neakreditovaného režimu.

Sběr dat pro provedení přezkumu bude probíhat průběžně. Každoročně bude analyzován dopad regulace, a to prostřednictvím indikátorů, kterými budou 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. Při samotném přezkumu budou využity poznatky a zkušenosti od širokého spektra subjektů (ústřední orgány státní správy, orgány územní samosprávy, neziskové organizace, vysílající a přijímající osoby i dobrovolníci). Podklady pro přezkum budou získány také prostřednictvím realizace kulatých diskusních stolů. Dalším z podkladů by mohlo být i šetření Českého statistického úřadu, které se zaměří na vývoj počtu dobrovolníků.

Nutnost větších 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 ministerstva nebo vlády ČR). V roce 2014 nabyl 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 odborných diskuzí.

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 organizována 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 v nemalé míře s těmi nestátními organizacemi, které nemají 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. Konzultace ale probíhají i se subjekty menšími, svým dopadem spíše regionálními či

oborovými. Řada organizací s akreditovaným programem realizuje rovněž neakreditované dobrovolnické činnosti, takže zkušenosti a podněty pro úpravu neakreditovaného dobrovolnictví jsou získávány i tímto způsobem. Konzultace probíhají také s Radou vlády pro nestátní neziskové organizace, která se snaží vytvářet vhodné prostředí a podmínky pro činnost neziskového sektoru obecně.

Ministerstvo využívá podklady k novému zákonu o dobrovolnictví také 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 místopředsdkyněmi 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.

Proces konzultací byl završen v prosinci 2014 zveřejněním věcného záměru zákona o dobrovolnictví na internetových stránkách ministerstva a umožněním široké veřejnosti zasílat k jeho podobě připomínky až do začátku ledna 2015. Ve stejné době požádal ministr vnitra svým dopisem klíčové členy vlády z hlediska plánované právní úpravy se žádostí o expertní názor na podobu věcného záměru zákona. Výsledná podoba věcného záměru i analýzy RIA byly upraveny na základě většiny vznesených podnětů, několik jich bylo vysvětleno. Během celého procesu konzultací a připomínkových řízení byly zhodnocovány jednotlivé názory, které se promítly do variant řešení pro jednotlivé aspekty návrhu.



## **8. KONTAKT NA ZPRACOVATELE RIA**

Ministerstvo vnitra ČR

odbor bezpečnostní politiky a prevence kriminality

JUDr. Michal Barbořík, Mgr. Nataša Diatková, Ing. Hana Frýdlová

tel: 974 832 674, 974 832 673

email: dobrovolnicka.sluzba@mvcv.cz