

Legislativní rada vlády

Č. j.: 708/15

V Praze dne 10. září 2015

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru zákona o dobrovolnictví

K celkovému zaměření návrhu

Věcný záměr zákona o dobrovolnictví je předkládán podle Plánu legislativních prací vlády na rok 2015.

Nový zákon o dobrovolnictví si klade za cíl komplexně řešit problematiku dobrovolnictví. Nová právní úprava by měla podpořit dobrovolnictví, na rozdíl od stávající právní úpravy poskytnout benefity pro co nejširší spektrum dobrovolníků a dobrovolnických organizací, a tím tak přispět k rozvoji dobrovolnictví.

Nový zákon o dobrovolnictví by měl stanovit podmínky dobrovolnictví a jeho podpory ze strany státu, zakotvit do našeho právního řádu obecně použitelné pojmy „dobrovolnictví“ a „dobrovolník“ a vztáhnout novou právní úpravu na co nejširší oblast dobrovolnictví.

II.

Vztah k právu EU

Vztah k právu EU je dostatečným způsobem vyjádřen v části D věcného záměru zákona.

Návrh věcného záměru zákona přímo nezpracovává do právního řádu České republiky právo EU. Komplexní posouzení slučitelnosti s právem EU bude možné

pro velkou obecnost návrhu ve stadiu věcného záměru zákona provést až po předložení paragrafovaného znění návrhu zákona.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh věcného záměru zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části V. předloženého materiálu. Návrh věcného záměru zákona je předkládán bez rozporů.

Návrh věcného záměru zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, pro finanční právo, pro soukromé právo a pro pracovní právo a sociální věci. Návrh věcného záměru zákona byl rovněž projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a její stanovisko je uvedeno v příloze k tomuto stanovisku Legislativní rady vlády.

Legislativní rada vlády projednala návrh věcného záměru zákona na svém zasedání dne 10. září 2015.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu věcného záměru zákona o dobrovolnictví tyto připomínky:

Obecně

1. Při zpracování normativního textu zákona bude třeba důkladně celkově posoudit a vyjasnit vztah navrhované právní úpravy k obecné právní úpravě soukromého práva, především k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a k zákonu č. 262/2006 Sb., zákoník práce. V případě, že na danou oblast bude možné použít obecnou úpravu soukromého práva, nová právní úprava by se měla vyvarovat jejího opisování a bezdůvodného a automatického přejímání a měla by se omezit pouze na úpravu případných odchylek.

2. Při přípravě paragrafovaného znění návrhu zákona by se měl předkladatel detailněji zaměřit na otázku a právní úpravu ochrany dobrovolnické činnosti, přičemž Legislativní rada vlády dospěla k názoru, že výkon dobrovolnické práce by měl podléhat přiměřeně stejné ochraně jako výkon závislé práce. Uvedeného lze dosáhnout buď subsidiární aplikací některých institutů zákoníku práce nebo delegací jeho jednotlivých ustanovení. Jedná se především o otázky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ochrany mladistvých, žen a těhotných žen zvláště a občanů se zdravotním postižením. Rovněž by asi měla být aplikována alespoň některá ustanovení zákoníku práce chránící pracovní dobu, respektive dobu odpočinku.
3. Legislativní rada vlády postrádá v návrhu věcného řešení zamýšlené právní úpravy předkladatelův pohled na úpravu náhrady majetkové i nemajetkové újmy, která by při výkonu dobrovolnické činnosti mohla vzniknout. Řešením by samozřejmě mohlo být použití obecných ustanovení občanského zákoníku, nicméně Legislativní rada vlády se domnívá, že postavení dobrovolníka by nemělo být nevýhodnější než postavení zaměstnance vykonávajícího závislou práci, a proto se jí jeví jako vhodné přiměřeně použít na tuto oblast ustanovení zákoníku práce. Možným řešením by ovšem bylo i stanovení povinného pojištění za škodu.

K návrhu věcného řešení (část C návrhu věcného záměru zákona)

K části „I. část zákona – Definice, základní pojmy“ (str. 2 - 4)

- První část zákona o dobrovolnictví by kromě definic pojmů měla obsahovat vyjádření prospěšnosti, podpory dobrovolnictví a dobrovolníků (s. 2). Legislativní rada vlády upozorňuje, že podle čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády má právní předpis obsahovat pouze ustanovení normativní povahy. V textu samotného zákona je proto třeba vyhnout se ustanovením deklaratorní povahy.
- Legislativní rada vlády doporučuje definovat v zákoně jen takové pojmy, jejichž definice je pro účely výkladu a aplikace právního předpisu jako celku nezbytně nutná, a vyvarovat se zbytečných definic zejména těch pojmů, jejichž obsah plyne z obecného významu slov, které pojem tvoří, nebo z kontextu právního předpisu. Je nutné se dále vyhnout tzv. definicím „kruhem“ a definicím obsahujícím pouze popis faktické činnosti či podmínky pro výkon konkrétní činnosti.

V tomto směru Legislativní rada vlády navrhuje zvážit především nutnost definice pojmů „dobrovolník“ a „dobrovolnická organizace“. Definovat tyto pojmy není podle názoru Legislativní rady vlády nutné, namísto nich Legislativní rada vlády považuje za vhodnější vymezit podmínky pro výkon dané činnosti.

- definice pojmu „dobrovolník“

- V případě vymezení pojmu „dobrovolník“, resp. stanovení podmínek pro výkon činnosti dobrovolníka, pokud jde o jeho svéprávnost, není jasný vztah k § 31 občanského zákoníku, přitom otázka svéprávnosti pro výkon dobrovolnictví je otázkou zásadní a svéprávnost je třeba při přípravě paragrafovaného znění návrhu zákona najisto vymezit. Podle závěru Legislativní rady vlády by měla být svéprávnost shodná jako u výkonu závislé práce, to znamená, že může být aplikován § 35 odst. 1 občanského zákoníku. Z tohoto pohledu se pak jeví jako nepřijatelné uvažovat o souhlasu zákonného zástupce při uzavírání smluv o dobrovolnické činnosti.
- V souvislosti se stanovením podmínek pro výkon činnosti dobrovolníka, považuje Legislativní rada vlády za nezbytné detailně upravit ochranu mladistvých a sladit podmínky uzavření dobrovolnického vztahu s podmínkami stanovenými v § 35 odst. 1 zákoníku práce pro uzavírání pracovního poměru i ve vztahu ke stanovení zákazu výkonu některých prací.
- Legislativní rada vlády je toho názoru, že vztah mezi dobrovolníkem a dobrovolnickou organizací by měl být vždy založen smluvně.
- Podle předloženého textu věcného záměru zákona se fyzická osoba stává dobrovolníkem ve chvíli, kdy začne vykonávat dobrovolnictví (s. 3). Současně ovšem věcný záměr zákona stanoví, že práva a povinnosti dobrovolníků vzniknou uzavřením smlouvy dobrovolníka s dobrovolnickou organizací (s. 3). To jsou ovšem dvě obtížně slučitelné teze, kterých je nutné se v návrhu zákona vyvarovat. Pokud má být na faktický výkon dobrovolnické činnosti vázáno posuzování možnosti čerpat předpokládané benefity, nelze hovořit o okamžiku, kdy se konkrétní osoba stává dobrovolníkem.

- definice pojmu „dobrovolnictví“

- Dobrovolnictví má být v zákoně definováno jako veřejně prospěšná činnost přispívající k dosahování obecného blaha (s. 3). Legislativní rada vlády upozorňuje, že takto formulovaná definice bude vzhledem k podmínce veřejné

prospěšnosti, kterou věcný záměr zákona stanoví pro právnické osoby působící v oblasti dobrovolnictví, de facto zbytečná.

- V zákoně je třeba precizněji vymezit hranici mezi institucionalizovanou dobrovolnickou službou a pouhou (dobrovolnou) výpomocí (například mezi sousedy), na kterou zákon o dobrovolnictví naopak dopadat nemá.
- definice pojmu „dobrovolnická organizace“
 - Definice „dobrovolnické organizace“ je založena na stanovení podmínek, při jejichž splnění mohou právnické osoby vykonávat činnost v oblasti dobrovolnictví. Legislativní rada vlády proto pochybuje při navrhované formulaci o nutnosti vymezení takového pojmu.
 - Legislativní rada vlády dále doporučuje zvážit samotné použití výrazu „organizace“. Tento výraz je již překonaný a ve stávajícím právním řádu není běžně používaný.
 - Státní orgán, resp. orgán veřejné správy, není právnickou osobou, proto ani nemůže být tzv. dobrovolnickou osobou ve smyslu jejího předpokládaného vymezení v zákoně.

K části „II. část zákona – Práva a povinnosti dobrovolnické organizace“ (str. 4 - 6)

- S ohledem na změnu právní úpravy vad právních jednání v důsledku přijetí občanského zákoníku doporučuje Legislativní rada vlády při přípravě paragrafovaného znění návrhu zákona uvážit aplikační dopady a následky porušení písemné formy smlouvy o výkonu dobrovolnické činnosti.
- Výraz „dofinancování“ (s. 5) se nejeví jako vhodný, proto se doporučuje v textu návrhu zákona jej nepoužívat.
- Ve věcném záměru zákona chybí odůvodnění zvoleného výpočtu hodnoty dobrovolnické práce (s. 5). Pokud bude zvolený model zachován i v návrhu zákona o dobrovolnictví, je třeba v důvodové zprávě k němu vysvětlit motivy a důvody vedoucí ke stanovenému výpočtu.
- V samotném textu zákona o dobrovolnictví, resp. v souvisejících předpisech (např. zákon o daních z příjmů) bude nutné přesně vymezit zvýhodnění, která bude možné za výkon dobrovolnictví poskytovat, resp. získat (s. 5 a 6), přičemž Legislativní rada vlády mj. i s ohledem na čl. 40 odst. 4 Legislativních pravidel vlády nedoporučuje v textu zákona používat výraz „benefit“.

K části „III. Část zákona – Akreditovaný dobrovolnický program“ (str. 7 - 16)• Kapitola „1. Definice“

- Legislativní rada vlády doporučuje zvážit potřebu zavedení dalších definic pojmů v této části zákona. Pokud by další definice byly shledány předkladatelem jako nezbytné, je třeba se obdobně jako v předpokládané části I. (Definice, základní pojmy) vyvarovat takových definic, které obsahují podmínky pro výkon určité činnosti a ve skutečnosti pojem samotný nedefinují (viz výše).
- Legislativní rada vlády navrhuje při přípravě paragrafovaného znění návrhu zákona uvážit, zda by se podmínka statusu veřejné prospěšnosti vzhledem k tomu, že dobrovolnictví má být činností založenou na veřejně prospěšných aktivitách, neměla vztahovat na všechny právnické osoby působící v této oblasti, nikoli jen na osoby vysílající, jak předpokládá návrh věcného záměru.
- V souvislosti se stanovením podmínky bezúhonnosti se v návrhu uvádí, že pokud vysílající osoba nedostatečně vyhodnotí povahu dobrovolnické činnosti, bude Ministerstvo vnitra, po projednání v akreditační komisi, oprávněno zavázat vysílající osobu vyžadovat po dobrovolníkovi předložení výpisu z evidence Rejstříku trestů (např. úpravou návrhu smlouvy) (s. 7 a 8). V návrhu se dále uvádí, že za bezúhonného se nebude považovat ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin (úmyslný i nedbalostní), jehož povaha je neslučitelná s dobrovolnickou činností, kterou má tato osoba vykonávat s tím, že to, zda je povaha konkrétního spáchaného trestného činu slučitelná s budoucí konkrétní dobrovolnickou činností, bude posuzovat vysílající osoba a Ministerstvo vnitra bude moci její posouzení (tj. zda tím nebyl porušen zákon) kontrolovat v rámci svých kontrolních oprávnění (s. 8).

Z návrhu není jasné, kdy a jakou formou by Ministerstvo vnitra mohlo zavázat vysílající osobu vyžadovat po dobrovolníkovi předložení výpisu z evidence Rejstříku trestů a v rámci jakých procesních postupů (kromě kontroly) bude Ministerstvo vnitra posuzovat otázku bezúhonnosti. Navíc se Legislativní rada vlády domnívá, že Ministerstvo vnitra by uvedenou otázku mělo posuzovat již dříve, nikoli až v rámci kontroly.

Tyto otázky je třeba při přípravě paragrafovaného znění vyjasnit, v textu zákona kompetence Ministerstva vnitra stanovit jednoznačně a dbát na vnitřní provázanost navrhované právní úpravy a její celkovou použitelnost v praxi.

- Podobné otázky jako u bezúhonnosti vzbuzuje návrh předpokládané úpravy i ve věci posuzování zdravotní způsobilosti.
- Legislativní rada vlády v souvislosti s problematikou prokazování bezúhonnosti upozorňuje, že předkladatel by při přípravě paragrafovaného znění návrhu zákona měl vzít v úvahu i § 16g zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě může osoba, která je nebo byla občanem jiného členského státu EU nebo má nebo měla na území jiného členského státu EU bydliště, požádat český Rejstřík trestů o výpis, jehož součástí bude i příloha obsahující seznam všech odsouzení osoby zaznamenaných rejstříkem trestů nebo obdobným orgánem v jejím domovském státě, přičemž tento seznam obsahuje veškerá odsouzení dané osoby na území EU.
- Kapitola „3. Práva a povinnosti vysílající osoby“

V návrhu se uvádí, že vzor osvědčení o vykonaném dobrovolnictví v akreditovaném programu bude přílohou zákona (s. 11). Legislativní rada vlády je toho názoru, že vzor uvedeného osvědčení by mohl být stanoven prováděcím právním předpisem (vyhláškou), zvláště když věcný záměr zákona současně předpokládá, že vyhláškou bude stanoven formulář žádosti o akreditaci.
- Kapitola „4. Práva a povinnosti přijímající osoby“

V návrhu je uvedeno, že přijímající osoba bude mít povinnost informovat vysílající osobu o rizicích, která by mohla ohrozit život nebo zdraví dobrovolníka, vzniklých v průběhu výkonu dobrovolnictví v akreditovaném programu, a přijme neprodleně opatření, která tato rizika vyloučí a v případě neodstranitelných rizik omezí (s. 12). Současně je v návrhu uvedeno, že před vysláním dobrovolníka k výkonu dobrovolnické činnosti bude muset vysílající osoba zajistit předvstupní přípravu dobrovolníka za účelem získání znalostí a dovedností nezbytných pro výkon dobrovolnictví, informovat jej o možných rizicích spojených s výkonem dobrovolnictví, která by mohla ohrozit jeho život nebo zdraví (s. 11). V návrhu však již není uvedeno, jak bude zákon o dobrovolnictví řešit odpovědnost za škodu způsobenou dobrovolníkovi v důsledku porušení uvedené informační povinnosti vysílající osoby (např. zda se předpokládá zvláštní postup, nebo se bude postupovat jen podle obecné soukromoprávní úpravy).

- Kapitola „5. Smlouvy“

- Při přípravě paragrafového znění návrhu zákona je třeba vyjasnit, jaký vztah budou mít navrhované smlouvy vysílající osoby s dobrovolníkem a s přijímající osobou k soukromoprávní úpravě, zejména k občanskému zákoníku. Je nutné podrobněji upravit vztah těchto nových smluvních typů k pojmenovaným soukromoprávním smlouvám a vymezit odlišnosti od úpravy obecné, resp. vyřešit případné střety se soukromoprávní úpravou (např. podmínka souhlasu zákonného zástupce při uzavírání smlouvy s nezletilým dobrovolníkem, která přehlíží nejen § 31 a 32 občanského zákoníku, ale i možnost tzv. emancipace podle § 37 občanského zákoníku). Dále je nutné v návrhu zákona vymezit podstatné náležitosti těchto smluvních typů, neboť vzhledem k jisté míře nezávislosti veřejnoprávní úpravy na úpravě soukromoprávní je potřeba řešit také důsledky případného nenaplnění podstatných náležitostí v konkrétní smlouvě.
- Jako obligatorní náležitost smlouvy nelze stanovit předložení výpisu z evidence Rejstříku trestů a potvrzení o zdravotním stavu dobrovolníka (s. 12). Nejedná se o ujednání o uvedených otázkách (bezúhonnost, zdravotní způsobilost), ale o zákonné podmínky, které musí být splněny, aby mohla být smlouva s dobrovolníkem vůbec uzavřena.
- V návrhu se uvádí, že v případě, že Ministerstvo vnitra po projednání v akreditační komisi posoudí, že žadatel o akreditaci nedostatečně zhodnotil povahu dobrovolnictví, má možnost v rámci akreditačního řízení zavázat vysílající osobu rovněž k plnění povinností vymezených ve smlouvě v rámci ujednání (s. 13). Z věcného záměru zákona ovšem nevyplývá, jak bude Ministerstvo vnitra v rámci akreditačního řízení zavazovat vysílající osobu k plnění povinností vymezených ve smlouvě. Při přípravě paragrafovaného znění bude tedy třeba kompetenci ministerstva postavit najisto a vymezit ji přesně, nebo od zamýšleného záměru upustit.
- V návrhu se dále uvádí, že důležitou náležitostí smlouvy bude uvedení informace o úkolech dobrovolníka vyplývajících mu z pracovněprávního vztahu, ze služebního poměru, z postavení statutárního orgánu nebo jeho člena, člena kontrolního orgánu, člena spolku nebo z postavení žáka anebo studenta školy, které dobrovolník plní u přijímající osoby, v případě,

že vysílající osoba není zároveň přijímající osobou (s. 13). Je otázkou, proč má smlouva obsahovat informaci tohoto charakteru a co z poskytnutí této informace, resp. z jejího zakomponování do smlouvy, bude vyplývat jak pro smlouvu samotnou, tak pro smluvní strany. Legislativní rada vlády doporučuje předkladateli zamýšlenou právní úpravu ještě zvážit; pokud je předkladatel o její nutnosti přesvědčen, je třeba ji v návrhu zákona o dobrovolnictví precizovat, aby byl mimo jiné zřejmý její smysl.

- Kapitola „6. Dobrovolnictví vykonávané v zahraničí“

V návrhu věcného záměru se uvádí, že zákon stanoví, že přijímající osoba musí naplňovat znaky veřejné prospěšnosti definované občanským zákoníkem a že to musí být stanoveno ve smlouvě mezi vysílající osobou a přijímající zahraniční osobou (s. 14). Dále se uvádí, že protože se zákon nebude vztahovat na zahraniční přijímající osoby, bude nutné na ně převést zákonné povinnosti vyplývající z českého právního řádu cestou smluv s vysílající osobou, na kterou se český právní řád vztahuje. Při tvorbě paragrafovaného znění je třeba vzít v úvahu zákon o mezinárodním právu soukromém a vyřešit, jakým právním řádem se podle tohoto zákona bude řídit smlouva se zahraniční přijímající osobou.

- Kapitola „7. Kontrola“

Pokud jde o kontrolu dodržování zákonem stanovených podmínek pro výkon dobrovolnické činnosti, doporučuje Legislativní rada vlády rozšířit působnost i Inspekci práce, která by kontrolovala dodržování stanovených podmínek pro výkon dobrovolnické činnosti. Tím by byl stanoven shodný orgán jak pro závislou práci, tak pro dobrovolnickou činnost a bylo by možné lépe odhalovat případné zneužívání dobrovolnické činnosti.

- Kapitola „8. Odebrání a zrušení akreditace programu“

V návrhu se uvádí, že bude možné požádat o zrušení akreditace na základě žádosti vysílající osoby, přičemž žadatel ministerstvu doloží vypořádání všech závazků souvisejících s realizací akreditovaného projektu a poté ministerstvo akreditaci programu po projednání v akreditační komisi zruší. Legislativní rada vlády má pochybnost o tom, zda je skutečně nutné dokládat vypořádání závazků, navíc ani není jasné jakých, zda soukromoprávních, nebo i veřejnoprávních.

K návrhu usnesení vlády

Při projednávání návrhu věcného záměru zákona Legislativní radou vlády vnesl předkladatel požadavek na posunutí termínu, v němž má ministr vnitra vypracovat a vládě předložit návrh zákona o dobrovolnictví, stanoveného v návrhu usnesení vlády, který je součástí předloženého materiálu. Předkladatel navrhl změnit původní termín 31. prosince 2015 na 30. června 2016. Legislativní rada vlády proti tomuto postupu nemá námítky, pouze upozornila předkladatele na potřebu zohlednit změnu termínu i v Plánu legislativních prací vlády. Na požadavek předkladatele je reagováno v části V. (Závěr) stanoviska Legislativní rady vlády.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh věcného záměru zákona o dobrovolnictví, a přijmout k němu usnesení a v něm stanovit:

„**V l á d a**

I. **s c h v á l u j e** věcný záměr zákona o dobrovolnictví;

II. **u k l á d á** ministru vnitra vypracovat a vládě do 30. června 2016 předložit návrh zákona o dobrovolnictví, v němž budou zapracovány připomínky obsažené ve stanovisku Legislativní rady vlády.“.

Mgr. Jiří **D i e n s t b i e r**

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Legislativní rady vlády

Příloha

V Praze dne 25. 8. 2015

Č.j.: 708/15

Stanovisko

Komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

Věcného záměru zákona o dobrovolnictví

I. Úvod:

Podle předkladatele je současná právní úprava překážkou rozvoje dobrovolnictví. Deklarovaným cílem návrhu je nastavení podmínek dobrovolnictví a jeho podpory ze strany státu tak, aby se maximalizoval celospolečenský přínos dobrovolnictví. Benefity ze strany státu pro podporu dobrovolnictví by měly být dostupné pro co nejširší spektrum dobrovolníků a dobrovolnických organizací. Záměrem zákona je taktéž ukotvení obecně využitelného pojmu dobrovolník a dobrovolnictví v rámci právního řádu České republiky.

Návrh dále reaguje na podněty z aplikační praxe zákona o dobrovolnické službě a snaží se zkvalitnit a zefektivnit právní úpravu týkající se akreditovaného dobrovolnictví.

II. Připomínky a návrhy změn:

Definice problému

Problém je definován obecně vzhledem k potřebě nastavit podmínky dobrovolnictví a jeho podpory ze strany státu tak, aby se maximalizoval celospolečenský přínos dobrovolnictví. Sekundárním problémem je náprava současné nekvalitní legislativy - např. nemožnost požádat o zrušení akreditace, nejednoznačné povinnosti žadatelů o akreditace, nedostatečná kontrola atd.

Zpráva RIA identifikuje stávající diskriminaci v oblasti daňové, neexistenci právně závazného způsobu vyčíslení hodnoty dobrovolnické činnosti a možnosti prostřednictvím této hodnoty dofinancovat dobrovolnické projekty. Dále zmiňuje potřebu zakotvit některé benefity, jako jednotné osvědčení o vykonaných veřejně prospěšných aktivitách a zajištění řešení pro ochranu osobních údajů.

Bohužel zpráva RIA nedokládá na výzkumu zahraniční dobré praxe či jiných datech (např. průzkum vnímání dobrovolnictví dobrovolníky, donory a veřejností), proč právě řešené aspekty vytváří hlavní překážky pro rozvoj dobrovolnictví v České republice.

Identifikace dotčených subjektů

Zpráva RIA se podrobně nezabývá rozsáhlou oblastí dobrovolnictví, kterou je firemní dobrovolnictví a obecněji i dobrovolnictví subjektů, které nejsou (nestanou se) veřejně prospěšnou právní osobou ve smyslu § 146 občanského zákoníku. Vzhledem k cíli maximalizovat celospolečenský přínos dobrovolnictví a zajistit benefity ze strany státu pro co nejširší spektrum dobrovolníků a dobrovolnických organizací, by toto zúžení záběru návrhu mělo být podrobně vysvětleno včetně zvážení nákladů, které způsobí.

Varianty a jejich vyhodnocení

Kromě nulové varianty jsou zvažovány dvě varianty: širší úprava (vyhodnocená jako preferovaná) řešící akreditovaný i neakreditovaný režim a úprava řešící identifikované legislativní nedostatky akreditovaného režimu (která je ve stejném znění i součástí úpravy širší).

Do upravené verze zprávy byly doplněny i důležité informace o věcných variantách. Bohužel vyhodnocení variant ne vždy vychází z dat či objektivně ověřitelných argumentů. Například není zřejmé, proč právě zvažované požadavky pro získání výhod jsou ty „nezbytně nutné“. V některých případech se navíc vyhodnocení variant zdá být účelové. Např. v případě vymezení dobrovolnické organizace nejsou vzaty v úvahu náklady (zejména ve smyslu snížení počtu dobrovolníků), které navrhovaná varianta přinese. Ne vždy je zřejmé, z jakých dat předkladatel vychází (např. vzhledem k tvrzení, že velká většina aktivit, které dobrovolníci vykonávají, odpovídá vzhledem k jejich náročnosti ohodnocení 50 % průměrné mzdy).

Ze zprávy také není zřejmé, proč by motivační efekt nové regulace měl mít právě daný rozsah (předkladatel předpokládá nárůst v řádu statisíců). Jinými slovy, vztah mezi novou legislativní úpravou (popř. jejími jednotlivými nově upravenými aspekty) a hlavním dopadem na dobrovolnictví není dostatečně analyzován.

Dopracovaná zpráva zvažuje nově vzniklé náklady pro dobrovolníky a dobrovolnické organizace. I když jsou některé náklady, a to zejména administrativní náklady, alespoň částečně kvantifikovány, není kvantifikován agregovaný náklad, který by bylo možné porovnat s celkovými kvantifikovanými přínosy.

Při návrhu variantních způsobů řešení by bylo vhodné zohlednit nejlepší zahraniční praxi a možnosti jejího přenesení do ČR. Na základě porovnání variant by mělo být zřejmé i) proč by právě navrhovaná množina opatření měla přinést největší zlepšení v oblasti dobrovolnictví (při daném nákladovém omezení) a ii) proč jsou navrhovány právě dané modalities každého jednotlivého aspektu (zejména vzhledem k novým povinnostem pro dotčené subjekty).

Přezkum účinnosti regulace

Je třeba ocenit, že je stanovena konkrétní reálná lhůta i subjekt, který bude zodpovědný za přezkum účinnosti regulace. Současně jsou stanoveny některé dílčí oblasti a indikátory, které budou sledovány. Bohužel indikátory, které by umožnily sledovat budoucí dopady nové regulace na celkovou situaci dobrovolnictví v ČR, jsou stanoveny pouze rámcově.

Konzultace a zdroje dat

Zpráva poskytuje shrnutí výčtu konzultovaných subjektů. Není však zřejmé, jak byly vzaty v úvahu jejich různé pozice, popř. v jakých oblastech neexistuje shoda mezi konzultovanými subjekty.

III. Závěr:

Předložená zpráva RIA přehledně prezentuje hlavní řešené oblasti. I přes nedostatky uvedené výše poskytuje předložená zpráva řadu podkladů využitelných pro rozhodování. Komise pro hodnocení dopadů regulace přes výše uvedené výhrady zprávu přijímá.

Vypracoval: Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc., v. r.
předsedkyně komise