

V Praze dne 17. 7. 2015
Č.j.: 708/15

Stanovisko

Komise pro hodnocení dopadů regulace

k Věcnému 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

V této kapitole by Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) měla poskytnout analýzu, jaké jsou hlavní překážky ze strany státu pro rozvoj dobrovolnictví. Problém je pravděpodobně možné definovat takto: jak 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.

Závěrečná 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 je jednotné osvědčení o vykonaných veřejně prospěšných aktivitách a zajištění řešení pro ochranu osobních údajů.

Není však zřejmé, proč právě uvedené aspekty vytváří hlavní překážky pro rozvoj dobrovolnictví v České republice. Často se navíc jedná o „pouhé“ narovnání právního stavu s praxí, kdy např. daně z příjmu dobrovolníci ani je využívající organizace dnes neplatí. Není zcela zřejmé, co přesně dnes nefunguje, a zejména jaké to přináší náklady a kdo je nese. Jinými slovy by bylo vhodné do Závěrečné zprávy RIA doplnit, jaké celospolečenské náklady současná právní úprava způsobuje.

Identifikace dotčených subjektů

Z výčtu identifikovaných subjektů, ale i dalších částí RIA, vyplývá, že se Závěrečná zpráva RIA 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 zásadní zúžení záběru návrhu mělo být vysvětleno – viz také Varianty.

Cílový stav

V této části Závěrečná zpráva RIA uvádí konkrétní změny, které by nová úprava měla přinést (např. standardizované osvědčení o vykonaném dobrovolnictví). Na úrovni věcného záměru zákona by bylo vhodnější uvést obecněji, že budou zajištěny podmínky pro podporu rozvoje dobrovolnictví, a zejména, co bude očekávaným dopadem nové úpravy ve smyslu důsledků, tj. ve smyslu očekávaného růstu dobrovolnictví v ČR a/nebo zvýšení jeho pozitivních přínosů pro společnost. V druhé úrovni je pak možné rámcově popsat očekávané změny právního prostředí, které jsou pro to nezbytné.

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).

Závěrečná zpráva RIA se tedy nezabývá variantními způsoby řešení žádné dotčené oblasti z věcného hlediska, a ani variantami pro jednotlivé navrhované aspekty, přičemž je zřejmé, že mnohé ze zvažovaných návrhů mají řadu věcných variant, např. omezení dobrovolnických organizací vzhledem k požadavku veřejné prospěšnosti či konkrétní administrativní požadavky v případě některých benefitů.

Zásadním nedostatkem předložené Závěrečné zprávy RIA je faktické neprovedení analýzy nákladů a přínosu zvažovaných variant. Předpoklady pro klíčový přínos v hodnotě cca 1 miliardy Kč nejsou nijak zdůvodněny. *Skokově dojde k navýšení počtu dobrovolníků, kteří nyní nepůsobí pod zákonným režimem. Počet dobrovolníků vzroste minimálně o 300 až 500 tisíc dobrovolníků. Průměrný odhad by pak činil cca 400 tisíc dobrovolníků a jejich výsledný počet by se pohyboval v počtu 1,6 milionu dobrovolníků.* Ze Závěrečné zprávy z RIA není zřejmé, z jakých důvodů dojde ke značnému nárůstu skutečného počtu dobrovolníků (ne tedy pouze k transferu

dobrovolníku dnes působících mimo zákonný režim směrem pod zákonný režim) z dnešních odhadovaných 1,2 na 1,6 milionu. Dále není zřejmé, jakým způsobem byl daný odhad proveden, přičemž přínos pravděpodobně ekonomicky nejpodstatnějšího nového benefitu, a to možnost dofinancovat projekty vyčíslenou hodnotou dobrovolnické činnosti, není kvantifikován.

Závěrečná zpráva RIA vůbec nezvažuje nově vzniklé náklady pro dobrovolníky a dobrovolnické organizace. Zejména se jedná o nejrůznější administrativní náklady. Např. pokud bude chtít spolek organizující čištění lesa poskytnout dobrovolníkům ochranné rukavice, tak aby tento „příjem“ nebyl předmětem daně z příjmu dobrovolníka, bude muset splňovat zákonem stanovené náležitosti evidence dobrovolnické činnosti (dnes nejspíše žádnou evidenci nevede a ani daně dnes nejsou dle Závěrečné zprávy RIA v praxi odváděny).

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 právě navrhovaná množina opatření by měla přinést největší zlepšení v oblasti dobrovolnictví a ii) proč jsou navrhovány právě dané modality 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, které budou sledovány. Bohužel však nejsou stanoveny indikátory pro celkový dopad na dobrovolnictví v ČR (např. celkové počty dobrovolníků, přínos jejich aktivit, atd.) ani metody jejich sledování, které by následně umožnily sledovat i budoucí dopady nové regulace.

Konzultace a zdroje dat

Závěrečná zpráva z RIA 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. Zpráva také zmiňuje „nové šetření“, ale z textu není zřejmé, jak bylo provedeno a jaké jsou jeho závěry.

III. Závěr:

Předložená Závěrečná zpráva RIA má zásadní nedostatky, které jsou uvedeny v předchozí sekci. Komise RIA proto nedoporučuje její přijetí. Navrhujeme Závěrečnou zprávu RIA přepracovat, a to zejména doplnit variantní řešení a jejich posouzení včetně posouzení souvisejících přínosů a nákladů.

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

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