

Metodický postup pre analýzu vplyvov na občiansku spoločnosť

8. Všeobecne

Pri posudzovaní vplyvov na občiansku spoločnosť je potrebné identifikovať:

- akej **skupiny aktérov občianskej spoločnosti** sa návrh dotýka a
- ako sa návrh dotýka **prostredia pre občiansku spoločnosť** všeobecne, resp. prostredia, v ktorom pôsobí príslušná skupina aktérov občianskej spoločnosti.

Legálnu definíciu občianskej spoločnosti právny poriadok SR nepozná. Ide o mnohoznačný pojem označujúci priestor medzi rodinou, štátom a trhom, ktorý sa zvykne pomenúvať aj ako tretí sektor, neziskový sektor či občianska spoločnosť. Každé z pomenovaní v sebe obsahuje akcent na niektorú z jeho stránok, ktorá ho vychyluje na tú či onú stranu. Neziskový sektor sa používa najmä v socioekonomických kontextoch a zdôrazňuje jeho nekomerčné založenie, mimovládny sektor v kontexte jeho oddelenosti voči verejnému sektoru, tretí sektor vymedzujúci jeho podstatnú odlišnosť od štátu a trhu. Občianska spoločnosť je priestor vyplnený formalizovanými i neformalizovanými aktérmi.

Pri vymedzení pojmu občianska spoločnosť a prostredia pre občiansku spoločnosť na účel tejto metodiky je vhodné vychádzať z definícií používaných Európskou komisiou vo vzťahu k organizáciám občianskej spoločnosti, občianskeho priestoru a priaznivého prostredia pre občiansku spoločnosť. Pojem „organizácia občianskej spoločnosti“ sa týka združenia, spoločnosti, nadácie, charity, neziskovej organizácie alebo inej právnej formy osoby, ktorá sa nepovažuje za súčasť štátu a zároveň nepôsobí so zámerom tvorby zisku (jej zisk nemôže byť prerozdelený medzi jej zakladateľov či zriaďovateľov). Zároveň ide o také právnické osoby, ktoré vznikajú dobrovoľne, sú samosprávne, riadia sa princípom nenásilia a realizujú zdieľané záujmy a ideály v oblasti politickej, kultúrnej, sociálnej či hospodárskej. Netýkajú sa politických strán, odborov, cirkví (okrem účelových zariadení cirkví) či družstiev.¹

Pojem „občiansky priestor“ sa týka štruktúr, procesov a právnych nástrojov ako aj neprítomnosti obmedzení, ktoré umožňujú občanom združovať sa, organizovať sa a konať v otázkach ich záujmu v priestore, ktorý sa nachádza mimo rodiny, štátu a trhu². Ide o priestor pokrývajúci tri sféry základných práv a slobôd: práva a slobody združovania, zhromažďovania a vyjadrovania.³ Ide o priestor, v ktorom môžu vznikáť, fungovať a konať organizácie občianskej spoločnosti ako aj občania ako individuálni aktéri občianskej spoločnosti. Občiansky priestor môže byť otvorený, zúžený, obmedzený či represívny.⁴

Aktéri občianskej spoločnosti sú rôznorodí a dajú sa definovať podľa svojej právnej podoby, či rôznych funkcií a účelov, ktoré plnia. Dajú sa rozlíšiť na aktérov (i) kolektívnych (skupín

¹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Korene demokracie a trvalo udržateľného rozvoja: spolupráca Európy s občianskou spoločnosťou v oblasti vonkajších vzťahov. COM(2012)492 z 12.9.2012. Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/EN/1-2012-492-EN-F1-1.Pdf>.

² Inga Ferber et al., “Space to Be Heard: Mobilizing the Power of People to Reshape Civic Space,” *Oxfam Briefing Note*, July 2018, 24.

³ Open Government Partnership Civicus, “Closing Space, Open Government? Civil Society Response to Restrictions in OGP Countries,” 2018. Dostupné na https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/05/OGP-Civicus_Closing-Space-Open-Gov_20180508.pdf.

⁴ Victor, “State of Civil Society Report 2019. The Year in Review” (CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, March 2019). Dostupné na https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2019/state-of-civil-society-report-2019_executive-summary.pdf.

jednotlivcov, ktoré môžu byť formalizované alebo neformálne – organizácie občianskej spoločnosti) a (ii) aktérov individuálnych (v určitých oblastiach len občanov, v určitých oblastiach bez ohľadu na občianstvo). Aktéri občianskej spoločnosti sa pohybujú a konajú v občianskom priestore, ktorý im ich pohyb uľahčuje alebo obmedzuje a umožňuje im realizovať základné práva a slobody (združovania, zhromažďovania, prejavu, prístupu k informáciám, zdrojom a rozhodovaniu).

Na účely jednotnej metodiky a posudzovania vplyvov na občiansku spoločnosť používame pojem aktér/aktéri, keďže sa zdá byť vhodnejší ako pojem subjekt/subjekty občianskej spoločnosti. Každá organizácia občianskej spoločnosti alebo jednotlivec je isto subjektom občianskej spoločnosti. Pojem aktér však vyjadruje práve istú mieru angažovanosti či aktívneho prístupu k využívaniu práv a slobôd v prostredí pre občiansku spoločnosť na dosahovanie cieľov príslušného aktéra občianskej spoločnosti. Pojem aktér/aktéri používajú aj koncepčné a strategické dokumenty na úrovni vlády Slovenskej republiky.⁵ Zároveň tento pojem nevyklučuje žiadny subjekt, ktorý nebol aktívny v minulosti a prejavuje svoju aktivitu len vo vzťahu k určitej aktuálnej otázke.

8.1. Dotknutí aktéri občianskej spoločnosti

Aktérmi, ktorí spadajú do rámca občianskej spoločnosti na účely jednotnej metodiky a posudzovania vplyv na občiansku spoločnosť, sú:

- (A) **Jednotlivci** (občania SR, občania iných členských štátov EÚ, občania tretích krajín, rezidenti, azylanti, utečenci, osoby bez občianstva, osoby s iným statusom) pri prejavoch, napĺňaní a realizovaní základných práv a slobôd v občianskom priestore.
- (B) **Organizácie občianskej spoločnosti**
- (B1) **Neformálne organizácie:** občianske iniciatívy, platformy, združenia, siete bez právnej subjektivity⁶ a pod., bez ohľadu na to, či komunikujú a vyvíjajú aktivity v listinnej forme alebo v digitálnom priestore v elektronickej forme.
- (B2) **Formálne organizácie** (časť z nich niekedy nazývané aj ako mimovládne neziskové organizácie):
- občianske združenia,⁷ spolky, zväzy, hnutia a kluby, vrátane organizácií členského typu zriadených na základe osobitného predpisu,⁸
 - odborové organizácie, ako osobitný druh občianskeho združenia,⁹
 - záujmové združenie právnických osôb s právnou subjektivitou,¹⁰
 - nadácie,¹¹
 - neinvestičné fondy,¹²
 - neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby,¹³

⁵ Napr. Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013, schválené uznesením vlády SR č. 68/2012 z 22.2.2012.

⁶ § 829 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

⁷ Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

⁸ Napr. poľovnícke organizácie zriadené podľa § 32 a nasl. zákona 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁹ § 9a zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

¹⁰ § 20f a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

¹¹ Zákon č. 34/2002 Z. z. o nadáciách v znení neskorších predpisov.

¹² Zákon č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch v znení neskorších predpisov.

¹³ Zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov.

- spoločenstvá vlastníkov bytov a nebytových priestorov,¹⁴
- stavovské organizácie, komory a zväzy zriadené zákonom,¹⁵
- politické strany a politické hnutia,¹⁶
- registrované cirkvi a náboženské spoločnosti,¹⁷ účelové zariadenia cirkvi a náboženskej spoločnosti,¹⁸
- organizácie s medzinárodným prvkom,¹⁹
- subjekty sociálnej ekonomiky (sociálne podniky),²⁰
- súkromné a cirkevné školy²¹ a súkromné vysoké školy,²² ktoré, v prípade, že majú formu obchodnej spoločnosti, neprerozdeľujú zisk medzi zakladateľov, zriaďovateľov, spoločníkov či akcionárov,
- Slovenský Červený kríž²³ a iné od verejnej moci nezávislé právnické osoby uznané alebo zriadené zákonom,
- spoločnosť s ručením obmedzeným a akciová spoločnosť založená za iným účelom ako podnikanie,²⁴ ktorá podľa zakladacej listiny nerozdeľuje zisk medzi zakladateľov, spoločníkov či akcionárov,
- iné právnické osoby, ktoré nie je súčasťou verejnej moci, nepôsobia so zámerom dosiahnutia zisku (zisk nie je rozdeľovaný medzi zakladateľov, zriaďovateľov, spoločníkov, akcionárov či členov), vznikli dobrovoľne, sú samosprávne, riadia sa princípom nenásilia a realizujú zdieľané záujmy.

Za aktérov občianskej spoločnosti na účely jednotnej metodiky a posudzovania vplyvov na občiansku spoločnosť sa **nepovažujú** subjekty verejnej moci (štátnej správy i samosprávy), podnikatelia (obchodné spoločnosti, družstvá alebo samostatne zárobkovo činné osoby), štátne podniky, rozpočtové organizácie subjektov verejnej moci (štátnej správy i samosprávy), príspevkové organizácie orgánov štátnej správy, verejno-právne inštitúcie alebo ustanovizne, fyzické alebo právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy (napr. notári).

Spomedzi obchodných spoločností tvoria výnimku tie spoločnosti s ručením obmedzeným a tie akciové spoločnosti, ktoré nie sú zriadené za účelom podnikania ale za iným účelom podľa § 56 tretia veta Obchodného zákonníka, a ktoré nerozdeľujú zisk medzi spoločníkov alebo akcionárov danej spoločnosti. Táto skutočnosť sa preukazuje zakladacími alebo inými internými dokumentami, ktorými sa spracuje daná spoločnosť (napr. stanovy).

¹⁴ Zákon č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov.

¹⁵ Napr. Slovenská advokátska komora podľa zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov; Slovenská poľovnícka komora podľa § 41 zákona 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

¹⁷ Zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov.

¹⁸ § 6 ods. 1 písm. h) a k) zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov.

¹⁹ Zákon č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v znení neskorších predpisov.

²⁰ Zákon 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²¹ § 19 ods. 3 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²² § 2 ods. 2 písm. c) a § 47 zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov.

²³ Zákon č. 460/2007 Z. z. o Slovenskom Červenom kríži a ochrane znaku a názvu Červeného kríža a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²⁴ § 56 tretia veta zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

Príspevkové organizácie²⁵ zriadené obcou alebo vyšším územným celkom, ktoré nie sú financované v prevažnej miere z rozpočtu obce alebo vyššieho územného celku, môžu byť považované za aktérov občianskej spoločnosti, ktorý nie je súčasťou verejnej moci (osobitne napr. v prípade ich pôsobenia v rámci sociálnej ekonomiky).

O zaradení určitého subjektu do skupiny aktérov občianskej spoločnosti na účel posúdenia vplyvov na občiansku spoločnosť rozhoduje primárne predkladateľ návrhu. V prípade záujmu môže predkladateľ konzultovať túto otázku s Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Pri **určení počtu aktérov občianskej spoločnosti**, ktorí sú dotknutí predkladaným návrhom, je potrebné vychádzať primárne zo skúseností predkladateľa návrhu a z jeho poznania stavu aktérov, ktorí aktívne pôsobia v priestore občianskej spoločnosti vo vecnej oblasti, ktorej sa predkladaný návrh týka (napr. oblasť životného prostredia, ľudských práv, vzdelávania, zdravotníctva, kultúry, ochrany práv poškodených trestnými činmi, ochrany spotrebiteľov a pod.). Pomôckou vo vzťahu ku konkrétnym právnym formám formálnych aktérov môžu byť aj údaje z Registra mimovládnych neziskových organizácií alebo iných dostupných registrov (napr. register spoločenstiev vlastníkov bytov a nebytových priestorov, register sociálnych podnikov, register záujmových združení právnických osôb vedený okresným úradom v sídle kraja, informatívny zoznam spotrebiteľských združení, evidencia právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnú subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností, register politických strán a politických hnutí, register krajských a oblastných organizácií cestovného ruchu a pod.).

Do Registra mimovládnych neziskových organizácií sa zapisuje päť konkrétnych právnych foriem (nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospesné služby, neinvestičné fondy, občianske združenia, vrátane odborových organizácií a organizácií zamestnávateľov, organizácie s medzinárodným prvkom) v členení podľa oblasti pôsobenia.²⁶

8.2 Vyhodnotenie konzultácií

Pre uskutočnenie konzultácií predkladateľ postupuje podľa bodu 8 jednotnej metodiky.

Predkladateľ do tejto časti uvedie *tieto informácie*:

- či a akou formou sa k predkladanému materiálu konali konzultácie s aktérmi občianskej spoločnosti
- link na webovú stránku, na ktorej boli konzultácie zverejnené
- zdôvodnenie výberu formy, vrátane údajov o spôsobe oslovenia dotknutých aktérov

²⁵ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.

²⁶ Podľa § 3 ods. 5 písm. a) zákona 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa do registra zapisuje tvorba, podpora, ochrana alebo rozvoj

1. kultúrnych a duchovných hodnôt,
2. životného prostredia,
3. ľudských práv,
4. zdravia,
5. sociálnych služieb a sociálnej pomoci,
6. vzdelávania,
7. vedy, výskumu a vývoja,
8. telovýchovy,
9. dobrovoľníctva,
10. rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci.

- trvanie konzultácií (od – do) a prípadné termín/y stretnutí
- zoznam konzultujúcich aktérov občianskej spoločnosti
- hlavné body konzultácií a ich závery
- zoznam predložených alternatívnych riešení problematiky od konzultujúcich aktérov
- zoznam navrhnutých (i) opatrení na zníženie nákladov regulácií na aktérov občianskej spoločnosti a (ii) opatrení na zlepšenie prostredia občianskej spoločnosti, ktoré predložili konzultujúci aktéri (uved'te konkrétne), ktoré neboli akceptované a dôvod ich neakceptovania.

8.3 Náklady regulácie

Cieľom posudzovania navrhovanej právnej úpravy majúcej vplyv na aktérov občianskej spoločnosti (ďalej aj ako „aktér OS“) z pohľadu nákladov regulácie, je identifikovať tie povinnosti, vyplývajúce z navrhovanej právnej úpravy, ktoré pre aktérov OS budú predstavovať zvýšenie alebo zníženie:

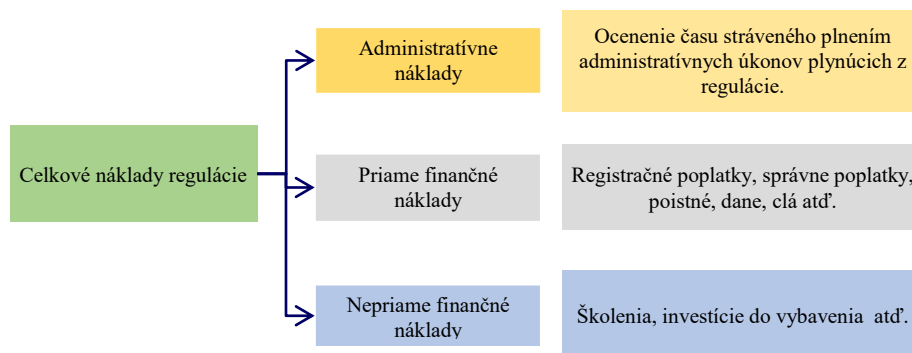
- **administratívnych nákladov,**
- **priamych finančných nákladov alebo**
- **nepriamych finančných nákladov**

Výpočet nákladov regulácie vychádza z metodiky štandardného nákladového modelu (SCM), ktorý predstavuje široko používanú metódu pre stanovenie administratívnych nákladov (vrátane nákladov mimovládneho sektora bez ohľadu na to, či ide o neziskový alebo podnikateľský sektor) a sústreďuje sa na zmapovanie administratívnych úkonov, ktoré musia dotknuté subjekty realizovať pri plnení požiadaviek vyplývajúcich z jednotlivých regulácií a kvantifikovanie nákladov s nimi spojených. Podstatou tejto metódy je rozklad regulácie a jej paragrafového znenia do súboru menších, ľahšie merateľných komponentov – povinností, s následným nákladovým vyjadrením ich plnenia.

Administratívne náklady sú náklady spojené s výkonom určitých administratívnych úkonov zo strany aktéra OS na zabezpečenie súladu s reguláciou. Ide o nákladové vyjadrenie času, ktorý strávi aktér OS realizáciou konkrétnych činností vyžadovaných reguláciou. Príkladom povinnosti, ktorá sa môže premietnuť do výšky administratívnych nákladov, je napr. povinnosť poskytovať verejnému sektoru alebo tretím stranám informácie, predkladať dokumenty a hlásenia, viesť dokumentáciu, evidovať a archivovať, podať žiadosť, vypracovať správu a pod.

Priame finančné náklady sú náklady, ktoré vznikajú v dôsledku plnenia priamej povinnosti aktéra OS previesť určitú sumu peňazí štátu alebo príslušnému orgánu verejnej správy a sú nimi napr. dane, clá, správny poplatok, registračný poplatok a iné.

Nepriame finančné náklady sú náklady, ktoré musí aktér OS vynaložiť pre účely zabezpečenia súladu služieb, interných procesov alebo vybavenia s požiadavkami regulácie (napr. náklady na získanie potrebných vedomostí nevyhnutných pre získanie osvedčenia, povinnosť zakúpiť a používať určité technické vybavenie alebo ochranné pomôcky a iné) a náklady spojené so zamestnávaním alebo dobrovoľníckou činnosťou/prácou.



Vyčíslenie nákladov regulácie jednej povinnosti je založené na postupnosti štyroch jednoduchých krokov, ktoré musí predkladateľ v rámci kalkulácie vykonať:

Krok 1 – Stanovenie časovej náročnosti administratívnej povinnosti

Pri priradovaní časovej náročnosti plnenia administratívnej povinnosti je možné využiť dva základné prístupy:

a) Štandardná časová náročnosť plnenia administratívnej povinnosti v minútach

Predkladateľ vyberie jednu z 10 typických administratívnych povinností, ktorým sú priradené štandardizované časové náročnosti uvedené v tabuľke č.1. V prípade, že by sa jednalo o obširnejšiu povinnosť, je možné v rámci jednej povinnosti zvoliť kombináciu až troch typických administratívnych povinností (napr. vypracovanie dokumentu a jeho predloženie príslušnému úradu).

Tabuľka č. 1 - štandardné časové náročnosti typických administratívnych povinností (v minútach)

Typické administratívne povinnosti	Trvanie v minútach
Archivácia	45
Evidencia, vedenie dokumentácie	240
Inventarizácia	360
Ohlásenie, oznámenie, poskytnutie informácie	60
Overenie súladu	120
Poskytnutie súčinnosti	100
Predloženie dokladu/ dokumentu elektronicky	30
Predloženie dokladu/ dokumentu papierovo	50
Vypracovanie dokumentu/ správy	480
Žiadosť/registrácia/ návrh	180

b) Expertný odhad trvania administratívnej povinnosti v minútach

V prípade, že predkladateľ disponuje presnejšími údajmi o trvaní plnenia administratívnych povinností získanými na základe vlastných meraní, diskusie so zainteresovanými subjektmi, prípadne vlastným expertným odhadom trvania tejto povinnosti, môže použiť pre výpočet nákladov regulácie tieto údaje. Rovnako postupuje

v prípade, že identifikuje špecifické administratívne povinnosti, ku ktorým nie je možné priradiť žiadnu z typických administratívnych povinností uvedených v tabuľke č.1.

Pri definovaní časovej náročnosti administratívnej povinnosti je potrebné klásť dôraz na to, aby v rámci expertného odhadu časovej náročnosti bolo zohľadnené trvanie všetkých čiastkových administratívnych úkonov, ktoré musí aktér OS vykonať, aby riadne splnil danú povinnosť (tak ako tomu je aj v prípade štandardizovaných časov uvedených pri typických administratívnych povinnostiach). Medzi čiastkové administratívne úkony, ktoré aktér OS zvyčajne vykonáva pri plnení jednotlivých administratívnych povinností, patrí najmä oboznámenie sa s povinnosťou, vyhľadávanie a výber informácií, spracovanie vstupných informácií, výpočty, spracovanie číselných údajov, kontrola, korekcia, vyúčtovanie/platba, interné stretnutia, externé stretnutia, inšpekcia zo strany verejných orgánov, korekcia vyplývajúca z výsledku inšpekcie, kopírovanie a skenovanie atď.

Krok 2 – Určenie výšky súvisiacich priamych a nepriamych finančných nákladov na splnenie povinnosti jedným aktérom OS, resp. jedno plnenie

Ak je plnenie povinnosti spojené s priamymi alebo nepriamymi finančnými nákladmi na strane aktéra OS, predkladateľ určí alebo odhadne výšku týchto nákladov na jedného aktéra OS na jedno plnenie.

V prípade, že je povinnosť na strane aktéra OS spojená so zaplatením dane, cla alebo odvodov, opiera sa predkladateľ o analýzu vplyvu predkladaného materiálu na rozpočet verejnej správy. Súvisiaci vyvolaný dopad na verejné financie vydelí spracovateľ počtom aktérov OS, ktorých sa povinnosť týka. Tým získava údaj o vplyve daňového/odvodového/colného zaťaženia na jedeného aktéra OS v súvislosti s plnením povinnosti. Informáciu, že ide o výšku odvedenej dane/clo/odvodov zároveň uvedie predkladateľ spolu s komentárom.

Krok 3 – Určenie počtu (okruhu) dotknutých aktérov OS, resp. počtu plnení

Okruh dotknutých aktérov OS predstavuje počet aktérov OS, na ktorých sa daná povinnosť vzťahuje resp. počet aktérov OS ovplyvnených predkladanou reguláciou. Tento údaj môže byť určený presne na základe evidencie zodpovedných útvarov za predošlé obdobia, odhadom prostredníctvom údajov za predchádzajúce obdobie, prostredníctvom dostupných štatistík alebo expertným odhadom.

V prípade, že predkladateľ disponuje údajom o presnom počte plnení povinností za rok, postupuje pri vyplňaní tohto kroku nasledovne:

- a) v prípade povinnosti s frekvenciou plnenia menšou ako 1 krát ročne, t.j. nepravidelne/jednorázovo alebo raz za niekoľko rokov (napr. počet žiadostí o registráciu a pod.) uvedie predkladateľ v rámci tohto poľa údaj o presnom počte plnení v danom roku. S ohľadom na potrebu kalkulácie nákladov povinnosti na ročnej báze v takomto prípade následne používa v Kroku 4 – Stanovenie frekvencie plnenia povinnosti možnosť 1-krát ročne.
- b) v prípade povinnosti s frekvenciou plnenia niekoľkokrát za rok (napr. predkladanie polročných štatistických výkazov a pod.), vydelí predkladateľ počet plnení v danom roku frekvenciou plnenia povinnosti (mesačne – 12, kvartálne – 4, polročne – 2, atď.), čím dostáva dáta o počte dotknutých aktérov OS, s ktorými uvažuje ďalej vo výpočte. V následnom Kroku 4 – Stanovenie frekvencie plnenia povinnosti – postupuje v súlade

s nižšie uvedeným popisom/tabuľkou, t.j. uvádza skutočnú frekvenciu plnenia povinnosti za rok.

Krok 4 – Stanovenie frekvencie plnenia povinnosti, ktorá sa určí pomocou nasledovných koeficientov:

Predkladateľ stanoví frekvenciu plnenia povinnosti, teda početnosť plnení danej povinnosti jedným aktérom OS za určité obdobie. Bázou, voči ktorej je stanovovaná frekvencia, je obdobie jedného roka. Povinnosti môžu byť plnené pravidelne na ročnej báze, polročne, kvartálne, raz za niekoľko rokov, prípadne jednorazovo alebo nepravidelne. Koeficienty pre výpočet nákladov regulácie zodpovedajúce frekvencii plnenia sú uvedené v tabuľke.

Tabuľka č. 2 – koeficienty frekvencie plnenie povinnosti

Frekvencia plnenia povinnosti	Koeficient frekvencie	Frekvencia plnenia povinnosti	Koeficient frekvencie
1 – krátko ročne	1	každé 2 roky	0,50
2 – krátko ročne (polročne)	2	každé 3 roky	0,33
3 – krátko ročne	3	každé 4 roky	0,25
4 – krátko ročne (štvrtročne)	4	každých 5 rokov	0,20
Mesačne	12	nepravidelne/ jednorazovo	0,10

Jednotlivé položky nákladov regulácie sú na úrovni jednej povinnosti kalkulované na základe nasledovných princípov:

Náklady na jedného aktéra OS

Výška administratívnych nákladov na jedného aktéra OS je vyčíslená na základe vzorca:

$$\text{Čas} \times \text{Tarifa}^* \times \text{Frekvencia}^{**} = \text{Administratívne náklady na 1 aktéra OS}$$

Výška priamych a nepriamych finančných nákladov na jedného aktéra OS je vyčíslená na základe vzorca:

$$\text{Priame finančné náklady} \times \text{Frekvencia}^{**} = \text{Priame finančné náklady na 1 aktéra OS}$$

$$\text{Nepriame finančné náklady} \times \text{Frekvencia}^{**} = \text{Nepriame finančné náklady na 1 aktéra OS}$$

Výška celkových nákladov na jedného aktéra OS je vyčíslená na základe vzorca

$$\text{Administratívne náklady na 1 aktéra OS} + \text{Priame finančné náklady na 1 aktéra OS} + \text{Nepriame finančné náklady na 1 aktéra OS} = \text{Celkové náklady na 1 aktéra OS}$$

* Tarifa – vychádza z priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve

Príklad: **Tarifa** = 1 133 EUR (priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v národnom hospodárstve SR za rok 2020) / 9 600 min. (160 hod. – priemerný počet odpracovaných hodín za mesiac).

** Frekvencia – v prípade povinnosti s koeficientom frekvencie menším ako 1 (plnenie napr. každé 2 roky, každých 5 rokov resp. nepravidelne/jednorazovo) je pre správny výpočet nákladov na jedného aktéra občianskej spoločnosti kalkulované s koeficientom frekvencie 1.

Náklady na celú občiansku spoločnosť

Výška administratívnych nákladov na celú OS je vyčíslená na základe vzorca:

$$\text{Čas} \times \text{Tarifa *} \times \text{Frekvencia} \times \text{Počet dotknutých aktérov OS} = \text{Administratívne náklady na celú OS}$$

Výška priamych a nepriamych finančných nákladov na celú OS je vyčíslená na základe vzorca:

$$\text{Priame finančné náklady} \times \text{Frekvencia} \times \text{Počet dotknutých aktérov OS} = \text{Priame finančné náklady na celú OS}$$

$$\text{Nepriame finančné náklady} \times \text{Frekvencia} \times \text{Počet dotknutých aktérov OS} = \text{Nepriame finančné náklady na celú OS}$$

Výška celkových nákladov na celú OS je vyčíslená na základe vzorca

$$\text{Administratívne náklady na celú OS} + \text{Priame finančné náklady na celú OS} + \text{Nepriame finančné náklady na 1 aktéra OS} = \text{Celkové náklady na celú OS}$$

8.4 Vplyv na prostredie občianskej spoločnosti

Občianska spoločnosť pôsobí v právnom, fiškálnom a regulačnom prostredí, ktoré môže byť priaznivé pre jej prejavy a rozvoj alebo naopak obmedzujúce. Toto prostredie sa vzťahuje predovšetkým k nasledovným právam a slobodám: právo slobodne sa združovať, právo na zhromažďovanie, právo vyjadrovať sa, právo na prístup k informáciám, právo na prístup k zdrojom. Ide o priestor, v ktorom môžu vzniknúť, fungovať a konať organizácie občianskej spoločnosti, ako aj jednotlivci ako individuálni aktéri občianskej spoločnosti.

Pojem „priaznivé prostredie pre občiansku spoločnosť“ definuje Európska komisia ako množinu podmienok a predpokladov, ktoré *de iure* ako aj *de facto* ochraňujú základné práva a slobody týkajúce sa združovania, zhromažďovania, vyjadrovania ako aj práva organizácií občianskej spoločnosti slobodne sa vyjadrovať k verejným otázkam, práva na súkromie a participáciu vo verejnom priestore, práva na zabezpečovanie zdrojov, ako aj právo na prístup k informáciám. Pojem zahŕňa aj povahu vzťahu medzi štátom a organizáciami občianskej spoločnosti, povahu priamej a nepriamej podpory občianskej spoločnosti zo štátneho rozpočtu.²⁷

Pri posudzovaní vplyvu návrhu na prostredie občianskej spoločnosti je potrebné vnímať toto prostredie ako:

²⁷ ECNL, “CSO Meter. Assessing the Civil Society Environment in the Eastern Partnership Countries” (European Center for Not-for-Profit Law, 2019). Dostupné na: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/03/CSO-Meter-for-piloting-February-2019.pdf>.

- (A) **množinu podmienok a predpokladov, ktoré *de iure* ako aj *de facto* ochraňujú základné práva a slobody** týkajúce sa združovania, zhromažďovania, vyjadrovania ako aj práva jednotlivcov i organizácií občianskej spoločnosti slobodne sa vyjadrovať k verejným otázkam, práva na súkromie, práva na participáciu vo verejnom priestore, práva na zabezpečovanie zdrojov, práva na prístup k informáciám, práva na prístup k rozhodovaniu, práva voliť a byť volený, práva na prístup k spravodlivosti, slobodu vierovyznania a slobodu svedomia, práva občanov a organizácií občianskej spoločnosti na ochranu pred neopodstatneným zasahovaním a útokom, ako aj povinnosti štátu poskytovať im ochranu,²⁸ tiež aj podmienky a predpoklady, ktoré ovplyvňujú vzťah medzi štátom a organizáciami občianskej spoločnosti, a zároveň ako
- (B) **samotný priestor kolektívneho konania vo verejnej i súkromnej sfére organizovaného rôznorodými aktérmi** (jednotlivcami, alebo ich skupinami, iniciatívami, či organizáciami), ktorí zdieľajú spoločné hodnoty, vzájomne prospešné, všeobecno-prospešné alebo verejnoprospešné záujmy či ciele, a ktoré sa prejavujú najmä v podobe dobrovoľníctva, darcovstva, charity, zbierkovej činnosti, svojpomoci, združovania, zhromažďovania, vyjadrovania, participácií, členstva, samoorganizovania, ako aj v protestoch, petíciách, bojkotoch, voľbách, hlasovaniach, štrajkoch, dialógoch či diskusiách a ktoré plnia reprezentatívno-socializačnú, advokačnú, servisnú, inovačnú, komunitnú a kontrolnú funkciu.²⁹

Keďže prostredie pre občiansku spoločnosť, resp. „občiansky priestor“, výrazne ovplyvňuje aj neprítomnosť obmedzení, ktoré umožňujú občanom združovať sa, organizovať sa a konať v otázkach ich záujmu, predkladateľ explicitne posúdi, či predložený návrh tento priestor otvára, zužuje alebo obmedzuje.

Osobitne je potrebné pomenovať dopad predloženého návrhu na jednotlivcov a na ich možnosť uskutočňovať konanie predpísané hypotézou právnej normy priamo, prípadne aj nepriamo prostredníctvom svojich združení, či iných organizácií založených priamo jednotlivcami. V prípade jednotlivcov je potrebné uviesť aj detailnejšie rozlíšenie, aký má právna norma dopad na občanov SR, občanov iných členských štátov EU, občanov tretích krajín, osôb bez štátnej príslušnosti, rezidentov, azyľantov, utečencov, osôb s iným statusom.

Pri posudzovaní vplyvu na prostredie občianskej spoločnosti predkladateľ hodnotí aj to, aký **bude mať návrh dopad na možnosť pôsobenia aktérov občianskej spoločnosti**

- (A) **vo fyzickom prostredí**, v rámci ktorého sa uskutočňuje činnosť, aktivity, komunikácia aktérov prevažne alebo výlučne v osobnej, resp. listinnej forme, a
- (B) **v digitálnom prostredí**,³⁰ v rámci ktorého sa uskutočňuje, činnosť, aktivity, komunikácia aktérov prevažne alebo výlučne v elektronickej forme s využitím najrôznejších elektronických prostriedkov.

²⁸ Zhodnotenie vplyvu na rovnosť príležitostí je súčasťou Analýzy sociálnych vplyvov a upravené v Metodickom postupe pre analýzu sociálnych vplyvov v časti 4.3 jednotnej metodiky.

²⁹ Pozri: Victor, “State of Civil Society Report 2019. The Year in Review” (CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, March 2019). Dostupné na: https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2019/state-of-civil-society-report-2019_executive-summary.pdf. Porovnaj s EC Communication COM (2012) 492 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/EN/1-2012-492-EN-F1-1.Pdf>

³⁰ V zmysle odporúčaní viacerých medzinárodných a medzivládnych organizácií, ktorých je Slovenská republika členom. Napr. Digital Transformation and the Futures of Civic Space to 2030, OECD Development Policy Papers, June 2020, No.29, Správa zvláštneho spravodajcu, 41. zasadnutie Rady OSN pre ľudské práva, 24.6 – 12.7.2019, Guidelines on Freedom of Association, OSCE/ODIHR, 2015, str. 84.

Vo vzťahu k digitálnemu prostrediu občianskej spoločnosti je potrebné vnímať osobitne možnosti realizácie určitého práva alebo slobody elektronickými prostriedkami (napr. možnosť podať žiadosť o informácie výlučne elektronicky, možnosť uskutočniť založenie a registráciu neziskovej organizácie elektronicky a pod.) a osobitne situácie pôsobenia neformálnych aktérov výlučne v digitálnom prostredí (napr. možnosť vstupovať do procesov elektronicky bez založenia formálnej organizácie, možnosť elektronickej petície organizovanej bez založenia formálnej organizácie a pod.).

Pri vyhodnocovaní dopadov predloženého návrhu je vhodné zohľadňovať aj medzinárodnoprávne súvislosti jednotlivých práv, ktoré vplývajú na prostredie občianskej spoločnosti, osobitne právne záväzné akty EÚ a medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná. Je taktiež žiadúce zohľadniť a posúdiť aj rozhodovaciu činnosť národných i medzinárodných súdnych orgánov, ako aj odporúčania medzinárodných monitorovacích orgánov, ktoré podávajú výklad ustanovení medzinárodných zmlúv a formulujú odporúčania pre zmenu národnej legislatívy.

8.4.1 Právo na združovanie

Ústavné právo slobodne sa združovať je v právnom poriadku upravené primárne Občianskym zákonníkom a zákonom č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (zákon o združovaní). Občianske združenia sú však len jednou formou, ktorá je síce najčastejšia, no slobodné združovanie sa fyzických ale i právnických osôb upravujú aj ostatné právne predpisy uvedené v bode 8.1 vyššie.

Zároveň je potrebné ísť aj nad rámec týchto predpisov, nakoľko osobitné požiadavky na výkon činnosti v určitej oblasti obsahujú aj tzv. sektorové predpisy upravujúce určitú oblasť pôsobenia.³¹ Predkladateľ vyhodnocuje priame i nepriame dopady, ktoré môže mať návrh na založenie a vznik, ale i prevádzku a činnosť aktérov občianskej spoločnosti.

Pri vyhodnocovaní je vhodné posúdiť aj nasledovné východiskové štandardy a mieru, akou sa návrh k týmto štandardom približuje alebo vzdďaľuje, spolu s odôvodnením postupu, ktorý zvolil predkladateľ návrhu, a prípadných špecifik, ktoré nedovoľujú iný prístup:

- a) Každý môže slobodne založiť alebo sa pripojiť a zúčastňovať na činnosti organizácie.
- b) Postupy pre zakladanie a vznik/registráciu organizácií sú jednoduché, rýchle a bez bariér. Podmienky sú jasne definované.
- c) Organizácie môžu slobodne určovať ich cieľ a legitímne aktivity.
- d) Organizácie môžu vykonávať svoju činnosť v rámci územia Slovenskej republiky a slovenská regulácia ich neobmedzuje vo výkone činnosti v zahraničí (za podmienok stanovených danou krajinou).
- e) Sankcie, ktoré môžu byť organizácii uložené, sú jasne definované a predstavujú menej závažnú možnosť na dosiahnutie určeného cieľa. Nedobrovoľné zrušenie či rozpustenie organizácie je možné len v presne vymedzených prípadoch a iba vtedy, ak menej závažné možnosti neboli dostatočné v dosiahnutí nápravy.

³¹ Napr. povinnosť odborovej organizácie písomne informovať zamestnávateľa o začatí pôsobenia u zamestnávateľa a povinnosť predložiť mu zoznam členov odborového orgánu podľa § 230 ods. 1 Zákonníka práce; požiadavka osobitnej registrácie na vznik organizácie na podporu cestovného ruchu podľa § 10 a 24 zákona č. 91/2010 Z. z. zákona o podpore cestovného ruchu, požiadavka registrácie združenia na ochranu spotrebiteľov v zozname oprávnených osôb vedenom Európskou komisiou na umožnenie určitých procesných úkonov vo veci ochrany kolektívnych záujmov spotrebiteľov podľa § 25 zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

- f) Štát nezasahuje do interných záležitostí a činnosti organizácie. Oznamovacie povinnosti sú jasne definované. Kontroly organizácie sú odôvodnené, primerané a vykonané objektívne.
- g) Rozdielny prístup v úprave práv a povinností aktérov občianskej spoločnosti a podnikateľských subjektov je odôvodnený, legitímny a primeraný.³²

Výkon práva združovať sa možno v zmysle čl. 29 ods. 3 Ústavy SR obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnuté pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.

8.4.2 Právo na zhromažďovanie

Ústavné právo pokojne sa zhromažďovať je v právnom poriadku upravené primárne zákonom č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v znení neskorších predpisov. Ten stanovuje podmienky tohto práva v prípadoch zhromažďovania na verejných priestranstvách, ktoré môžu byť ustanovené zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu. Zhromaždenie sa podľa čl. 28 ods. 2 Ústavy SR nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy.

Pri posudzovaní dopadov predkladaného návrhu na toto právo je vhodné posúdiť aj nasledovné východiskové štandardy a mieru, akou sa návrh k týmto štandardom približuje alebo vzdiaľuje, spolu s odôvodnením postupu, ktorý zvolil predkladateľ návrhu, a prípadných špecifik, ktoré nedovoľujú iný prístup:

- a) Každý môže slobodne užívať právo pokojne sa zhromažďovať organizovaním zhromaždenia alebo účasťou na zhromaždení. Právo organizovať zhromaždenie nie je podmienené predchádzajúcim súhlasom orgánu verejnej moci ani úhradou poplatku.
- b) Verejná moc podporuje a ochraňuje pokojné zhromaždenia. Legislatíva nelimituje využívanie elektronických prostriedkov na zvolanie pokojného zhromaždenia.
- c) Verejná moc nestanovuje neprimeranú záťaž organizátorom alebo účastníkom pokojného podujatia, napr. formou zodpovednosti za činy iných osôb počas zhromaždenia alebo neprimeranými nákladmi za služby orgánov verejnej moci.
- d) Orgány verejnej moci majú jasné pravidlá na použitie sily počas pokojného zhromaždenia. V prípade porušenia týchto pravidiel existujú funkčné mechanizmy vyodenia zodpovednosti.³³

³² Zostavené podľa (i) ECNL, “CSO Meter. Assessing the Civil Society Environment in the Eastern Partnership Countries” (European Center for Not-for-Profit Law, 2019). Dostupné na: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/03/CSO-Meter-for-piloting-February-2019.pdf> a (ii) Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: The Tool-Kit, The Balkan Civil Society Development Network, 2013. Dostupné na: <https://ecnl.org/publications/monitoring-matrix-enabling-environment-and-toolkit>.

³³ Zostavené podľa (i) ECNL, “CSO Meter. Assessing the Civil Society Environment in the Eastern Partnership Countries” (European Center for Not-for-Profit Law, 2019). Dostupné na: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/03/CSO-Meter-for-piloting-February-2019.pdf> a (ii) Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: The Tool-Kit, The Balkan Civil Society Development Network, 2013. Dostupné na: <https://ecnl.org/publications/monitoring-matrix-enabling-environment-and-toolkit>.

8.4.3 Sloboda prejavu a právo na informácie

Ústavná sloboda prejavu a právo na informácie sú v právnom poriadku upravené viacerými predpismi, ktoré stanovujú podmienky rôznych foriem a obsahu prejavu³⁴ i rôznych foriem a obsahu práva na informácie.³⁵

Pri posudzovaní dopadov predkladaného návrhu na slobodu prejavu a právo na informácie je vhodné posúdiť aj nasledovné východiskové štandardy a mieru, akou sa návrh k týmto štandardom približuje alebo vzdáľuje, spolu s odôvodnením postupu, ktorý zvolil predkladateľ návrhu, a prípadných špecifik, ktoré nedovoľujú iný prístup:

- a) Každý má právo na slobodu názoru a prejavu individuálne i spoločne s inými, vrátane jednotlivcov i právnických osôb.
- b) Akékoľvek sankcie za nenávisťný prejav sú nevyhnutné a primerané a využitie menej závažných foriem trestu nemôže dosiahnuť rovnaký účinok.
- c) Verejná moc podporuje a ochraňuje slobodu prejavu. Legislatíva nelimituje využívanie elektronických prostriedkov na zdieľanie názoru, ktorý nezasahuje do právom chránených záujmov.
- d) Sú zavedené mechanizmy proti cenzúre informácií nepríjemných pre verejnú moc. Komunikácia nie je neoprávnene monitorovaná.
- e) Oznamovatelia protispoločenskej činnosti, novinárske zdroje a ich identita sú chránené.
- f) Legislatíva stanovuje podmienky a časové limity pre orgány verejnej moci pre zverejnenie informácií týkajúcich sa výkonu verejnej moci.
- g) Zákon stanovuje jednoduché a jasné procesy, ako získať prístup k informáciám.
- h) Internet je prístupný pre širokú verejnosť a cenovo dostupný.³⁶

Príklad posúdenia vplyvu na občiansku spoločnosť

Pod číslom legislatívneho procesu LP/2017/678 začalo legislatívne konanie k novele zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. Návrh zákona prinášal zmenu vo vymedzení povinnej osoby, pokiaľ ide o tzv. verejné podniky (obchodné spoločnosti, štátne podniky, družstvá). Nejednotnosť v interpretácii rozsahu sprístupňovacej povinnosti tzv. verejných podnikov (interpretácia platná pre ustanovenie § 3 ods. 2 zákona) vnášala právnu neistotu do rozsahu tejto povinnosti. Verejné podniky často krát pri podaní žiadosti o informácie ani len nezačali vybavovať infožiadosť tvrdiac, že majú len obmedzenú sprístupňovaciu povinnosť determinovanú hospodárením s verejnými prostriedkami, či s nakladaním s majetkom štátu majetkom (§ 3 ods. 2).

³⁴ Napr. zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon) v znení neskorších predpisov; zákon č. 08/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov; zákon č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov; zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov.

³⁵ Napr. zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov; zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁶ Zostavené podľa (i) ECNL, "CSO Meter. Assessing the Civil Society Environment in the Eastern Partnership Countries" (European Center for Not-for-Profit Law, 2019). Dostupné na: <http://ecn.org/wp-content/uploads/2019/03/CSO-Meter-for-piloting-February-2019.pdf> a (ii) Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: The Tool-Kit, The Balkan Civil Society Development Network, 2013. Dostupné na: <https://ecn.org/publications/monitoring-matrix-enabling-environment-and-toolkit>.

Navrhovaná úprava ustanovovala **úplnú sprístupňovaciu povinnosť tzv. verejných podnikov**. Podľa návrhu mali tzv. verejné podniky spadať plne pod personálnu pôsobnosť zákona. To však ešte neznamenalo, že by nemali dôvod na odmietnutie sprístupnenia informácie. Tento dôvod bol konštituovaný v § 11a návrhu zákona. Úmysel predkladateľa bol, aby tzv. verejný podnik nemohol zostať pasívny pri podaní žiadosti a aby sa procesne vysporiadal so žiadosťou a podľa noriem zákona rozhodol. Z tohto dôvodu sa konštituoval nový rozhodovací mechanizmus vo vzťahu k povinnej osobe, ktorá napríklad verejný podnik ovláda alebo financuje.

Uvedený príklad demonštruje, ako totožný materiál legislatívneho charakteru môže mať **odlišné vplyvy na jednej strane na občiansku spoločnosť a na druhej strane na podnikateľské prostredie:**

Vplyv na podnikateľské prostredie	Vplyv na občiansku spoločnosť
<p>Negatívny Verejný podnik ako povinná osoba bude povinná v rámci správneho konania viesť evidenciu podanej žiadosti o tejto rozhodnúť. Daná povinnosť vyvolá potrebu navýšenia personálnych kapacít najmä v oblasti poskytovania právnych služieb.</p>	<p>Pozitívny Organizácie, ktoré pôsobia najmä v oblasti kontroly transparentného nakladania s verejnými prostriedkami, na základe návrhu zákona dostanú širší právny základ na prístup k informáciám o financovaní tzv. verejných podnikov. Návrh preto má pozitívny vplyv na plnenie primárnych činností organizácie v občianskej spoločnosti.</p>

8.5 Prístup k zdrojom

Prostredie pre pôsobenie občianskej spoločnosti sa popri regulácii základných práv a slobôd využívaných pri činnostiach aktérov občianskej spoločnosti vyhodnocuje aj prostredníctvom regulácie možností týchto aktérov získať prístup k finančným, personálnym a iným zdrojom. Dostupné výskumy slovenskej občianskej spoločnosti preukazujú nedostatočné kapacity mimovládnych organizácií a to nielen v oblasti financií či personálnych zdrojov, ale aj v ďalších sférach. Mimovládne organizácie sú nútené niektoré aktivity či manažment projektov robiť na dobrovoľnej báze, čo vedie k nízkej možnosti vytvárať si vnútorné kapacity, ako aj nadväzovať partnerské vzťahy so štátnou a verejnou správou a s podnikateľským sektorom.³⁷

Predkladateľ posúdi priamy i nepriamy vplyv návrhu na prístup aktérov občianskej spoločnosti osobitne k

- a) **finančným zdrojom,**
- b) **nefinančným zdrojom,**
- c) **pracovnej sile.**

Je potrebné vyhodnotiť dopady na jednotlivé skupiny aktérov občianskej spoločnosti.

Pod **finančnými zdrojmi** sa rozumie najmä prístup k:

- dotáciám, nenávratnej finančnej pomoci, štátnej pomoci, pôžičkám a inej forme priamej i nepriamej finančnej podpory z verejných zdrojov, ako napr. aj asignácia dane, či osobitná

³⁷ Analýza socioekonomického prínosu neziskového sektora a stavu a trendov rozvoja občianskej spoločnosti, Ministerstvo vnútra SR, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020, s. 1098. Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_dokumenty_vyskum.

sektorová podpora pri poskytovaní určitého druhu služieb, napr. vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb a iných,

- darom, a inej forme priamej či nepriamej finančnej podpory zo súkromných zdrojov (vrátane nepriamych foriem podpory podnikateľských subjektov či iných darcov a donorov s cieľom podporiť výšku alebo pravidelnosť ich podpory, podmienok realizácie verejnej zbierky a iných foriem fundraisingu vo fyzickom a digitálnom priestore),
- finančným prostriedkom z verejných zdrojov (vrátane štátneho rozpočtu, z rozpočtu štátneho účelového fondu, z rozpočtu verejnoprávnej inštitúcie, z rozpočtu obce, z rozpočtu vyššieho územného celku, z európskych štrukturálnych a investičných fondov, iných fondov EÚ, z Nórskeho finančného mechanizmu, zo Švajčiarskeho finančného mechanizmu, z finančného mechanizmu Európskeho hospodárskeho priestoru, od právnickej osoby zriadenej zákonom, od štátnej podniku, od právnickej osoby s majetkovou účasťou štátu, od zdravotnej poisťovne).

Pod **nefinančnými zdrojmi** sa rozumie najmä prístup k:

- majetku, právam k majetku (napr. zvýhodnený nájom alebo iné užívanie majetku) alebo iným majetkovým právam štátu, verejnoprávnej inštitúcie, obce, vyššieho územného celku, právnickej osoby (súkromnej, verejnej, samosprávnej) alebo fyzickej osoby,
- školeniam, tréningu, konzultácii, know-how, právnej pomoci a pod.

Pod **pracovnou silou** sa rozumie najmä prístup k:

- možnostiam zamestnávania podľa Zákonníka práce na hlavný alebo čiastočný pracovný pomer alebo na dohody o výkone práce mimo pracovného pomeru,
- využitiu dobrovoľníckej práce podľa osobitného predpisu,
- využitiu činnosti členov organizácie, členov orgánov organizácie a pod.,
- využívaniu inej platenej či neplatenej činnosti fyzických alebo právnických osôb podľa dohôd uzatváraných podľa Občianskeho zákonníka, prípadne Obchodného zákonníka alebo iných predpisov,
- využitiu organizovanej činnosti na dobrovoľnom základe pre neformálnu iniciatívu, platformu bez právnej subjektivity a pod.

Pri posudzovaní dopadov predkladaného návrhu na prístup k zdrojom je vhodné posúdiť aj nasledovné východiskové štandardy a mieru, akou sa návrh k týmto štandardom približuje alebo vzdďaľuje, spolu s odôvodnením postupu, ktorý zvolil predkladateľ návrhu, a prípadných špecifik, ktoré nedovoľujú iný prístup:

- a) Právna úprava umožňuje aktérom občianskej spoločnosti zapojiť sa do ekonomických aktivít, vrátane prijímania zdrojov od slovenských i zahraničných subjektov bez neprimeraných obmedzení či stigmatizácie.
- b) Právna úprava umožňuje aktérom občianskej spoločnosti prijímať zdroje od fyzických či právnických osôb, podnikateľov i nepodnikateľov, súkromných i verejných subjektov.
- c) Je dostupné verejné financovanie inštitucionálneho rozvoja mimovládnych neziskových organizácií a ich infraštruktúry, projektová podpora a podpora spolufinancovania grantov EU alebo iných grantov.
- d) Verejné zdroje sú rozdeľované jasne stanoveným, právne záväzným, nie neprimerane zaťažujúcim, nediskriminačným a transparentným spôsobom. Sú zavedené mechanizmy hodnotenia, monitoringu a vyvodzovania zodpovednosti.

- e) Sú upravené mechanizmy kontroly zamietnutých žiadostí o podporu a mechanizmy preskúmania rozhodnutí, vrátane podozrení z konfliktu záujmov a iného nekalého konania.
- f) Neexistujú neprimerané reštrikcie (napr. administratívne alebo finančné požiadavky, predschválenie orgánom verejnej moci, osobitná daňová povinnosť, nutnosť prevodu prostriedkov cez verejnou mocou určený špecifický subjekt) ani neprimerané oznamovacie povinnosti pri využívaní zdrojov.
- g) Zdroje príjmov aktérov občianskej spoločnosti sú daňovo zvýhodnené. Dobrovoľné a neziskové aktivity občianskej spoločnosti nie sú daňovo zaťažené. Podpora občianskej spoločnosti je daňovo zvýhodnená.
- h) Vzdelávací systém podporuje občianske angažovanie a aktívne občianstvo.³⁸
- i) Prístup k pracovnej sile nie je pre mimovládne neziskové organizácie diskriminačný v porovnaní s inými zamestnávateľmi. Právna úprava podporuje dobrovoľnícku prácu.³⁹

8.6 Spolupráca občianskej spoločnosti a verejnej moci

Pri tvorbe verejných politík je žiadúce vnášať do procesov spoluprácu štátneho, resp. verejného sektoru so štruktúrami občianskej spoločnosti, a to v systematizovanej podobe. Prekonanie ad hoc spolupráce a systematická tvorba vzájomne výhodnej spolupráce sa ukazuje ako kľúčový predpoklad nielen ďalšej demokratizácie, ale i ekonomickej prosperity krajiny.⁴⁰

V rámci vyhodnotenia vplyvu predkladaného návrhu na občiansku spoločnosť predkladateľ osobitne pomenuje priame i nepriame

- a) **strategické/koncepčné dopady** návrhu na spoluprácu resp. vzťah občianskeho sektora a verejnej moci,
- b) **praktické dopady** návrhu na možnosti účasti aktérov občianskej spoločnosti na procesoch prijímania rozhodnutí (strategických/koncepčných, ako aj individuálnych),
- c) **dopady na spoluprácu pri poskytovaní verejných služieb**, resp. služieb vo verejnom záujme, ktorými mimovládne neziskové organizácie dopĺňajú alebo nahrádzajú verejné služby poskytované štátom,
- d) **dopady na prístup aktérov občianskej spoločnosti k službám verejnej správy**.

Predkladateľ zohľadní dopad návrhu na možnosti zapájania sa aktérov občianskej spoločnosti do rozhodovacích procesov na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni (štátnej i samosprávnej), vrátane legislatívneho procesu, procesu prijímania normatívnych i individuálnych správnych aktov orgánmi miestnej štátnej správy i záujmovej či územnej samosprávy.

³⁸ „Aktívne občianstvo“ možno definovať ako „súbor aktivít, ktoré rozvíjajú osobnostné aktivity v spoločnosti (v rámci pracovných činností aj vo voľnom čase); podstatou aktívneho občianstva je záujem o veci verejné (motivačný aspekt), schopnosť prezentovať a obhajovať svoje záujmy (kompetenčný aspekt) a napokon schopnosť dosahovať reálne výsledky a vplyv (praktický aspekt)“. Zdroj: Stratégia celoživotného vzdelávania 2011, schválená uznesením vlády SR č. 657 z 12.10.2011.

³⁹ Zostavené podľa (i) ECNL, „CSO Meter. Assessing the Civil Society Environment in the Eastern Partnership Countries“ (European Center for Not-for-Profit Law, 2019). Dostupné na: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/03/CSO-Meter-for-piloting-February-2019.pdf> a (ii) Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: The Tool-Kit, The Balkan Civil Society Development Network, 2013. Dostupné na: <https://ecnl.org/publications/monitoring-matrix-enabling-environment-and-toolkit>.

⁴⁰ Jedno zo strategických odporúčaní citované podľa Analýzy socioekonomického prínosu neziskového sektora a stavu a trendov rozvoja občianskej spoločnosti, Ministerstvo vnútra SR, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020, s. 1087. Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_dokumenty_vyskum.

Aj v prípadoch, keď mimovládne neziskové organizácie dopĺňajú a nahrádzajú určité služby vo verejnom záujme, sú často nútené zabezpečiť si zdroje kombináciou dobrovoľníctva, súkromných darov či zahraničných zdrojov a dotácií.⁴¹ Z toho dôvodu predkladateľ v tejto časti posúdi dopad pozitívneho alebo negatívneho prístupu k zdrojom, vyhodnoteného v časti 8.5, na možnosť aktéra občianskej spoločnosti poskytovať verejno-prospešné služby v rámci svojej činnosti.

Verejnými, resp. verejno-prospešnými službami sa v kontexte jednotnej metodiky a posúdenia vplyvu na občiansku spoločnosť, rozumejú nielen služby, ktoré sú explicitne pomenované právnou normou ako činnosť zverená výlučne alebo aj aktérom občianskej spoločnosti,⁴² no zároveň sa zohľadnia aj služby v širšom slova zmysle, ktoré poskytujú organizácie svojim členom, širšej komunite resp. spoločnosti bez ohľadu na mieru formalizácie procesu poskytovania služby.⁴³

Služby verejnej správy sú služby poskytované orgánmi verejnej moci. Predkladateľ uvedie, či má návrh dopad na využívanie týchto služieb (napr. či je používanie služby fakultatívne alebo obligatórne, aké skupiny aktérov občianskej spoločnosti sú dotknuté, aké sú administratívne požiadavky na využívanie služby, či ide o elektronickú alebo listinnú formu využívania danej služby a pod.).

Pri posudzovaní dopadov predkladaného návrhu na vzťah verejnej moci a občianskeho sektora je vhodné posúdiť aj nasledovné východiskové štandardy a mieru, akou sa návrh k týmto štandardom približuje alebo vzdáľuje, spolu s odôvodnením postupu, ktorý zvolil predkladateľ návrhu, a prípadných špecifik, ktoré nedovoľujú iný prístup:

- a) Štát uznáva dôležitosť podpory a rozvoja občianskej spoločnosti a spolupráce s občianskou spoločnosťou prostredníctvom verejných politík a stratégií.
- b) Ciele a merateľné ukazovatele verejných politík sú identifikované v spolupráci s občianskou spoločnosťou. Verejné politiky pri určovaní cieľov a merateľných ukazovateľov identifikujú aj zdroje potrebné na realizáciu verejnej politiky a mechanizmus transparentného prerozdelenia zdrojov medzi aktérov občianskej spoločnosti.
- c) Štát uznáva dôležitosť podpory a rozvoja občianskej spoločnosti a orgány verejnej moci prakticky spolupracujú s občianskou spoločnosťou.
- d) Sú stanovené záväzné pravidlá pre participáciu aktérov občianskej spoločnosti na príprave, prijímaní, implementovaní a monitoringu napĺňania verejných politík a rozhodnutí na úrovni štátnej správy i samosprávy.
- e) Návrhy všetkých právnych predpisov i návrhy verejných politík nelegislatívnej povahy sú jednoducho dostupné verejnosti s dostatočným časovým predstihom na ich

⁴¹ Ibid, s. 1085.

⁴² Napr. poskytovanie právnej pomoci v tzv. antidiskriminačných sporoch podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov; poskytovanie pomoci spotrebiteľom podľa zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov; poskytovanie všeobecnej odbornej pomoci obeti trestného činu alebo špecializovanej odbornej pomoci obzvlášť zraniteľnej obeti trestného činu podľa 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; poskytovanie sociálnych služieb podľa zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov a pod.

⁴³ Napr. poskytovanie psychologickú alebo inej formy pomoci a podpory svojim členom, organizovanie kultúrnych, športových, vzdelávacích, osvetových a iných druhov podujatí určených členom, prípadne verejnosti a pod.

pripomienkovanie. Výnimky z tohto pravidla sú jasne formulované a vykladané reštriktívne.

- f) Zástupcovia občianskej spoločnosti sú rovnými partnermi verejnej správy v poradných, konzultačných a iných orgánoch a sú vyberaní na základe vopred jasne definovaných podmienok a postupov.
- g) Aktéri občianskej spoločnosti sú zahrnutí do poskytovania rôznych služieb a férovo súťažia o štátne kontrakty na poskytovanie služieb s inými poskytovateľmi. Sú stanovené jasné a transparentné podmienky a postupy.
- h) Poskytovanie služieb prostredníctvom občianskej spoločnosti je zabezpečené zdrojmi, ktorých poskytovanie je predvídateľné, za vopred jasne stanovených podmienok a dostupné na dlhodobom základe. Sú zavedené mechanizmy hodnotenia, monitoringu a vyvodzovania zodpovednosti.⁴⁴

⁴⁴ Zostavené podľa (i) ECNL, "CSO Meter. Assessing the Civil Society Environment in the Eastern Partnership Countries" (European Center for Not-for-Profit Law, 2019). Dostupné na: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/03/CSO-Meter-for-piloting-February-2019.pdf> a (ii) Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: The Tool-Kit, The Balkan Civil Society Development Network, 2013. Dostupné na: <https://ecnl.org/publications/monitoring-matrix-enabling-environment-and-toolkit>.