



V Praze 9. prosince 2020  
Čj.: OVA 1473/20

## **Stanovisko**

### **k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony**

---

#### **I. Úvod**

Cílem navrhované právní úpravy je reagovat na problematické aspekty implementace zákona o sociálních službách v praxi. Předkladatel zákona vymezuje konkrétní cíl změnového zákona jako (cit. zpráva RIA – závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace) optimalizace, stabilizace, zpřehlednění a zjednodušení systému poskytování sociálních služeb a sociální práce, snížení administrativní zátěže, prohloubení spolupráce veřejné správy a posílení meziresortní spolupráce, což povede k jeho výraznému zefektivnění a také ke zvýšení vstupní a procesní kvality a srozumitelnosti a transparentnosti ve způsobu plánování systému sociálních služeb, vytváření sítě sociálních služeb a financování.

Cílů zákona má být dosaženo ve dvou samostatných oblastech, které jsou ve zprávě RIA předkládány zcela samostatně a předkládány de facto jako dva samostatné návrhy regulace, když jejich odůvodnění není vzájemně propojené, a to:

1. Příspěvek na péči – specifickými cíli právní úpravy jsou: zvýšení dávky, nastavení systému valorizace dávky, zjednodušení a zároveň precizace některých aspektů řízení o dávce, posílení záruk ochrany práv příjemců dávek.
2. Sociální služby – navrhovaná právní úprava zahrnuje zásadní systémové změny v pěti samostatných podoblastech:
  - a) Financování sociálních služeb
  - b) Kvalita sociálních služeb
  - c) Administrativní povinnosti poskytovatelů sociálních služeb
  - d) Druhy a cílové skupiny sociálních služeb
  - e) Sociální práce a vzdělávání

#### **Obecné připomínky:**

Předložený návrh zákona ve věcné části, měnící platné znění zákona o sociálních službách, má 178 novelizačních bodů, a je předkládán s celkem 142 rozpory, které přetrvávají s téměř všemi kraji (územně samosprávnými celky). Právě kraje představují v současném systému jeden z nejvýznamnějších článků veřejné správy v sociálních službách, rozpory trvají se Svazem měst a obcí a rovněž s ministerstvem financí, ministerstvem pro místní rozvoj, vedoucím Úřadu vlády a vládní zmocněnkyní pro lidská práva. Lze tak říci, že co novelizační bod, to rozpor. Jestliže předkladatel v předkládané zprávě RIA zdůrazňuje, že motivem navrhovaných změn je mj. zamezit destabilizaci a disproporcím v síti sociálních služeb na straně jedné a posílení lidských práv

uživatelů sociálních služeb na straně druhé, pak vzhledem k rozsahu uplatněných a trvajících rozporů i vzhledem k tomu, která připomínková místa je uplatnila, lze obecně konstatovat, že předkladatel v závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace dotčené subjekty o správnosti předkládaných změn nepřesvědčil. A to navzdory tomu, že materiál byl předložen do mezirezortního připomínkového řízení již 19. 12. 2019, tedy téměř před rokem.

Pro hodnocení dopadů regulace je tak jako první a významný bod třeba zmínit právě skutečnost, že adresáti předkládané normy, zejména pak ti, kteří ji budou v dennodenní praxi aplikovat, navrhované změny zásadně odmítají, a to napříč téměř všemi subjekty samosprávy jak na úrovni obcí, tak zejména krajů. Dle názoru pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace by již sám tento fakt měl předkladatele vést k úvaze materiál zásadním způsobem přepracovat, a to tak, aby počet zásadních rozporů byl podstatným způsobem redukován. Popřípadě aby vzhledem k velmi odlišným okruhům navrhovaných změn zvážil rozdělení materiálu na více návrhů podle jejich vnitřní souvislosti, tedy např. vyjmout navrhované úpravy nepojistné příjmově netestované dávky – příspěvku na péči – nebo navrhované změny v druzích sociálních služeb a jejich registrace, od úpravy zcela nového pojetí financování sociálních služeb, vůči němuž uplatňuje nesouhlas podstatná část připomínkových míst. Lze předpokládat, že alespoň některé takto samostatně předložené návrhy by legislativním procesem prošly snadněji a s menším množstvím rozporů nebo dokonce i bez nich.

Nelze rovněž přehlédnout, že předložený návrh zákona nijak nereaguje na nové výzvy, které přinesla téměř celoroční zkušenost s probíhající pandemií, která se sociálních služeb velmi úzce dotýká. Předpis takto zásadního obsahu, který je tak široce dotčenými subjekty odmítán, naopak může v kontextu probíhající pandemie i jejich očekávaných dopadů, systém sociálních služeb nepředvídatelným způsobem destabilizovat.

Předložený návrh zákona ve svém celku působí chaoticky a jako by byl šitý horkou jehlou. To ovšem kontrastuje s nadstandardně dlouhou dobou jeho projednávání a jeho vyznění by tak, byť jen z tohoto důvodu, mělo být zcela opačné.

## **II. Připomínky a návrhy změn:**

**Definice problému a popis existujícího právního stavu** jsou ve zprávě z hodnocení dopadů regulace (dále již jen jako „RIA“) popsány přehledně v části RIA týkající se příspěvku na péči (str. 13 RIA a následující). Naopak popis definice problému uváděný předkladatelem na str. 28 a násl. RIA, týkající se systému sociálních služeb a sociální práce, působí místy až atomizovaně. Předkladatel sice na základě předložené definice problému dospívá k závěru, že je třeba přistoupit ke komplexním systémovým změnám, ve skutečnosti však navrhovaný zákon zakládá na vysokém množství dílčích úprav jednotlivých opatření (resp. jednotlivých zákonných ustanovení), které v komplexu působí krajně nepřehledně. Systémové změny navrhované úpravy jsou natolik zásadní (v některých případech revoluční), že ve svém důsledku mají povahu rekodifikace zákona. Předkladatel se s možností rekodifikace, zahrnující jasnou definici záměru, účelu a cíle komplexní změny systému, nevypořádal vůbec. Jak vyplývá z RIA, komplexní změna systému ani nebyla dostatečně komunikována.

V části RIA týkající se příspěvku na péči, jsou **subjekty dotčené regulací** identifikovány bez bližšího popisu. V rozporu s cílem regulace očividně nejsou identifikovány všechny dotčené subjekty (např. lékařské posudkové služby OSSZ, správní soudy), které v řízeních o přiznání dávky mohou hrát rozhodující roli.

V části RIA týkající se systému sociálních služeb a sociální práce, není jasně odůvodněno, zda byly vskutku identifikovány všechny dotčené subjekty. U některých podoblastí nejsou některé subjekty dotčené regulací vyjmenovány: např. u financování sociálních služeb nejsou zahrnuti do dotčených subjektů samotní uživatelé těchto služeb, totéž se děje v případě sociální práce

a vzdělávání. Předkladatel rovněž opomíjí, že vedle občanů ČR jsou oprávněnými osobami dle zákona též cizinci.

**Popis cílového stavu** plně koresponduje s nedostatečnou definicí problému.

**Zhodnocení rizik** realizované předkladatelem vyvolává dojem, že jediným rizikem je nepřijetí navrhované regulace a rizika vyhodnocuje zejména pro Varianty 0 (zachování současného stavu), když tvrdí „*nebude-li přijata regulace, budou přetrvávat stávající problémy*“. Za riziko v případě nepřijetí regulace je předkladatelem hodnoceno například i to, že by nebylo možné plnit některé cíle Národní strategie rozvoje sociálních služeb 2016–2020; na tomto místě je třeba uvést, že navrhovaná regulace by vstoupila v účinnost nejdříve v roce 2022.

V části týkající se příspěvku na péči nejsou vyhodnocena rizika regulace ve formě dílčích opatření nad rámec zvýšení a valorizace dávky. Cílem regulace má být dle předkladatele mj. posílení právního postavení příjemců dávky, současně se však navrhuje zjednodušit řízení tak, aby v některých případech nebylo vydáváno rozhodnutí o zániku nároku na dávku, nýbrž pouze oznámení. Očividným rizikem, které v RIA mělo být hodnoceno, je otevření prostoru pro porušování zákazu libovůle ze strany Úřadu práce ČR v těchto případech a současně i riziko spočívající v upření práva podat opravný prostředek proti rozhodnutí úřadů.

Zhodnocení rizik v části týkající se systému sociálních služeb a sociální práce absentuje, neboť předkladatel ani nenaznačuje, jaká rizika by mohla být spojená s přijetím navrhované regulace.

**Návrh variant řešení** je zpracován v části týkající se příspěvku na péči přesvědčivě. V případě oblasti financování sociálních služeb předkladatel navazuje na příslušnou část programového prohlášení vlády. To však nikde nehovoří o tom, že by mělo dojít k úplné změně financování sociálních služeb a k jejich centralizaci na úroveň státu. Jestliže předkladatel v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu I. ÚS 2637/17 tvrdí, že „kraje tak nedostatečně rychle zajišťují dostupnost sociálních služeb různým cílovým skupinám“, z RIA nikterak nelyne, že samotný přesun agendy z úrovně územních samosprávných celků, které jsou občanovi blíže, na úroveň státu, tedy předkladatele, může přinést zlepšení situace popisované v tvrzení. Jako variantu předkladatel de facto uvádí pouze jím preferovanou variantu centralizace a zestátnění jak financování služeb, tak i tvorby dosud regionální sítě sociálních služeb a převedení těchto agend ze samostatné do přenesené působnosti. Předkladatel sice formálně uvádí i druhou variantu financování, tj. přechod na pojistný systém, to by však znamenalo tak zásadní změnu provázenou obtížnou realizovatelností, že se nelze ubránit dojmu, že tuto variantu předkladatel uvádí jen proto, aby v RIA bylo uvedeno v souladu s pravidly regulace více variant, neboť nezbývá než tuto variantu odmítnout.

Pokud se jedná o oblast kvality poskytování sociálních služeb, předkladatel tvrdí, že tato oblast je „*nesrozumitelná, formulace zastaralé, duplicitní a chybí nástroje na ochranu práv klienta...*“, sám však nepředkládá pro takto kategorické tvrzení jakékoli přesvědčivé ani prokazatelné zdůvodnění, a to i vzhledem k tomu, že jak platný zákon, tak standardy kvality, které jsou součástí prováděcí vyhlášky k zákonu a jsou dlouhodobě předmětem inspekce sociálních služeb, kladou právě na tuto oblast mimořádný důraz. Předkladatel je gestorem zákona počínajíc jeho předložením a schválením v roce 2006, za tu dobu předkládal i řadu významných novel. Je s podivem, že až do předložení tohoto materiálu nezaznamenal, že v tom, co je při poskytování sociálních služeb nejdůležitější, tedy oblast garance kvality ve vztahu k uživatelům, je platná regulace „nesrozumitelná“ a práva klienta nechrání. Jako zvažovanou variantu přitom předkladatel naopak uvádí rovněž možnost zákonnou regulaci kvality ze zákona zcela vypustit, tedy negarantovat vůbec nic a ponechat tuto oblast fakticky na tržních mechanismech. To opět působí pouze jako instrumentální uvedení další (absurdní) varianty vedle varianty předkladatelem preferované.

V případě rozšíření druhů sociálních služeb a snížení administrativní zátěže (registrace služeb) lze mít variantní řešení uvedené v RIA za dostatečné, nicméně lze kriticky zmínit, že účel návrhu regulace (snížení byrokratické zátěže) se nepodařilo zcela naplnit, a to i např. ve srovnání s úpravou vydávání oprávnění k poskytování zdravotních služeb (zůstává např. povinnost uvádět osobní údaje zaměstnanců a ohlašovat jejich změny).

V oblasti sociální práce a vzdělávání předkladatel v návrhu zákona bez náhrady vypouští mezi kvalifikačními předpoklady pro výkon sociální práce absolventy oborů právo nebo speciální pedagogika; naopak mimo obory sociální práce ponechává nadále obor sociální pedagogika. K takto zásadní změně, která má dopad jak na trh práce, tak i na poskytovatele vzdělání nebo na zájemce o práci sociálního pracovníka, se RIA vůbec nevyjadřuje. Není tak vůbec zřejmé, z čeho předkladatel vychází, pokud po dobu více než 15 let byl právník či speciální pedagog pro výkon sociální práce plně kvalifikován, a najednou nebude kvalifikován vůbec. Chybí vyhodnocení, kolika osob a subjektů se taková změna bude týkat a jaké – v tomto případě ovšem jen negativní – dopady může změna přinést. Tím spíše, že přechodné ustanovení navrhované regulace uvádí pouze, že „Odborná způsobilost sociálního pracovníka podle § 110 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se považuje za splněnou u zaměstnance, který činnost sociálního pracovníka vykonával ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona a splňoval odbornou způsobilost podle § 110 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“. Nezahrnuje tedy osoby, které se v současnosti již připravují na práci sociálního pracovníka v oborech, jež budou vypuštěny. Není navíc zřejmé, zda přechodné ustanovení lze aplikovat pouze u jednoho zaměstnavatele pro jediný trvalý pracovní poměr, nebo s jakoukoli změnou pracovního poměru nebo zaměstnavatele, kvalifikace dotčené osoby zanikne. Vytváří se tím navíc absurdní stav, kdy dvě osoby stejně kvalifikované pro výkon stejné práce (včetně své praxe apod.) kvalifikovány budou (na základě zmatečného přechodného ustanovení), anebo nebudou. Taková regulace nemůže vyhovět základním právním zásadám rovnosti lidí, předvídatelnosti práva a právní jistoty.

**Vyhodnocení variant a stanovení nákladů a přínosů** trpí vadou předchozího procesu výběru variantního řešení. Náklady a přínosy jednotlivých opatření prakticky nejsou in concreto zpracovány, případně se jedná o opakující se slohové cvičení bez relevantních dat (s výjimkou vyčíslení příp. finančních nároků/úspor ve vazbě na státní rozpočet), kterými by měl předkladatel jako gestor předmětu regulace disponovat.

### **III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu **zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony** uplatňuje tyto **zásadní připomínky**:

1. Srozumitelně v RIA vysvětlit, z jakého důvodu a na základě jakých konkrétních skutečností je vhodnější provedení regulace množstvím dílčích úprav stávajícího zákona, nikoliv rekonstrukcí.
2. Zvážit rozdělení RIA na 2 samostatné části (1. týkající se příspěvku na péči, 2. týkající se systému sociálních služeb a sociální práce), a tyto rovněž předložit k samostatnému projednání.
3. Návrh regulace přesvědčivě a dostatečně konzultovat s odbornou veřejností zahrnující všechny relevantní aktéry a důležité výstupy doplnit do RIA.
4. Hodnocení dopadů regulace ve všech aspektech (včetně definice problému, vymezení cílového stavu a stanovení jednotlivých variant řešení) provést na úrovni všech konkrétních dílčích opatření.

5. Nově formulovat a řádně vyhodnotit reálné varianty řešení pro podoblasti v části týkající se systému sociálních služeb a sociální práce, vyhodnocení provést na základě jasných, určitých a objektivních hodnotících kritérií.

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval: Mgr. Miroslav Dvořák

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