



V Praze 30. října 2023
Čj.: OVA 830/23

Stanovisko

k návrhu zákona o sociálním podniku a o změně souvisejících zákonů

I. Úvod

Cílem je vznik nového zákona, který bude obsahovat definici tzv. sociálního podniku, aby na něj mohla reagovat hospodářská, resp. sociální politika, dále má být novelizován zákon o zaměstnanosti (důvodem je postihnout oblast zprostředkování zaměstnání a oblast zaměstnávání osob se zdravotním postižením) s cílem modernizovat přístup Úřadu práce ČR zejména k dlouhodobě nezaměstnaným. Upraveny budou i další zákony (uvedeny v ZZ RIA v kap. 1.3 D).

Snaha o zavedení pojmu sociální podnik a jiných forem sociálního podnikání a podpora ze strany státu by měla pomoci vytvořit prostředí, které povede k rozvoji zaměstnávání znevýhodněných a dlouhodobě nezaměstnaných.

II. Připomínky a návrhy změn

Připomínky k jednotlivým kapitolám:

Kapitola **Definice problému** je zbytečně rozsáhlá, poskytuje širší kontext, ale již méně se zaměřuje na samotný problém. Bylo by dobré uvádět pouze fakta, která mají přímou a vysvětlenou souvislost s řešeným problémem. Například některé grafy v této kapitole jsou na tomto místě málo vypovídající a zbytečně zvětšují rozsah textu. (Např. graf č. 1 lze vzhledem k velmi podobné struktuře uchazečů o zaměstnání dle věkových skupin vypustit úplně a nahradit jednovětvým shrnutím, ostatní grafy trpí nedostatkem toho, že barev v legendě je příliš a mohou se obtížně interpretovat.)

Problémy stávajícího fungování sociálních podniků v ČR jsou v textu RIA popsány velmi obecně. Chybí jakékoli podložení problémů daty, popis je vágní a velmi často ve formě normativních výroků. Některé informace dávají sice obraz o situaci nezaměstnanosti, ale neuvádějí kvalitu a

souvislost těchto údajů s řešeným problémem (jsou zde informace o celkovém počtu volných pracovních míst, informace o převisu volných míst nad poptávkou, ale je zde velmi málo informací, kdo reprezentuje návrhem řešenou skupinu nezaměstnaných).

Kapitola **Popis existujícího právního stavu** poskytuje dostatečné informace, i když by mohla být pro budoucí práci při přezkumu efektivity regulace kratší a komprimovanější.

Identifikace dotčených subjektů - Zahnutí některých subjektů je diskutabilní. Doporučujeme je blíže identifikovat. Například jako dotčené subjekty jsou uvedeny celé univerzity bez upřesnění, o které katedry nebo fakulty se jedná.

V ZZ RIA by měly být jasně analyzovány dopady na existující trh práce po zavedení nové regulace, avšak mezi dotčenými subjekty nejsou uvedeny subjekty, které mohou pocítit druhotný dopad regulace, tj. mohou být poškozeny (ZZ RIA uvádí spíše pozitivní dopady, ale regulace může ovlivnit počet zaměstnanců na trhu práce různým způsobem, nabídku pracovní síly, poptávku po práci, regulace též vytváří část ekonomiky, která je dotovaná, takže lze čekat i určité dopady na „nedotovanou“ část trhu práce atd.). Doporučujeme stručně doplnit i případné negativní dopady na dosud neuvedené oblasti trhu práce.

Mezi dotčené subjekty je řazeno i MPSV a konzultace dle ZZ RIA probíhaly i s Úřadem práce ČR. ZZ RIA se ale nezmiňuje, zda nové požadavky dopadající na ÚP ČR budou zvládnutelné a zda to zapadá do aktuálních modernizačních snah v rámci ÚP ČR. Doporučujeme doplnit autorům ZZ RIA známé informace týkající se dopadů na fungování ÚP ČR.

Popis cílového stavu

Cíle by měly obsahovat jasně definované a, kde to je relevantní, i kvantifikovatelné cíle, kterých chce předkladatel dosáhnout, které by umožnily definovat i konkrétní indikátory pro následný přezkum regulace.

Ve znění návrhu jsou rozlišovány 4 druhy sociálních podniků. V textu RIA bohužel není rozdělení vysvětleno, není zde diskuse, zda se všech typů týká stejný druh problémů, není zdůvodněno, proč je třeba sociální podniky dále dělit (jaký problém je tím řešen), ani jaké jsou důvody pro odlišné formy podpory u jednotlivých druhů.

ZZ RIA dále nedostatečně uvádí odhad, kolika lidí se změna dotkne (např. specificky kolik z těch, kteří jsou zaměstnání za nedůstojných podmínek, bude dle odhadů zaměstnáno v podmínkách lepších?) Nepůjde totiž nejspíše o všechny dotčené, kteří se díky změnám dostanou do práce, neboť nové podmínky patrně nebudou v praxi vyhovovat všem, ať už zaměstnavatelům, nebo zaměstnancům.

Autoři ZZ RIA tvrdí, že část znevýhodněných bude postupně přecházet na otevřený, nechráněný trh práce. Bylo by dobré doplnit, o kolik lidí, kteří jsou v současnosti na chráněném trhu, by se mělo jednat a v jakém časovém horizontu (pozn.: Zde lze odpovědět i na dílčí dotazy pro kontext: Jsou dostupná data ze stávající situace na trhu práce, aby bylo zřejmé, kolik lidí se nyní dostává z nějaké

nyní fungující ochrany na běžný trh práce? Existují data odpovídající na otázku, kolik tímto zákonem sledovaných nezaměstnaných má zájem o práci, nemá zájem, jaká je poptávka ze strany firem atd.?).

Jestliže je cílem též zlepšit podmínky pro pracovníky pracující v nově registrovaných podnicích (patrně se daným pracovníkům díky lepšímu přístupu a pomoci státu situace v daných podnicích zlepší), pak doporučujeme vysvětlit, jak se podmínky pro pracující v registrovaných podnicích zlepší oproti podmínkám, které jsou u stávajících běžných zaměstnavatelů. Pokud se jedná o zásadní oblast, kterou regulace má řešit, měla být současná situace popsána v rámci Definice problému. Jsou u těchto kvalitativních charakteristik nějaké možnosti toto sledovat? Co by mělo MPSV sledovat v rámci následného přezkumu ve vztahu k důstojnosti pracovních podmínek zlepšených novou regulací?

Zhodnocení rizika

V kapitole 1.6 v části *B. Rizika nesprávně nastavené regulace* je rozsáhlá tabulka, kde je uvedeno mnoho příkladů rizik, která jsou jistě relevantní, ale je jich celá řada, přičemž nejsou uvedeny váhy, či alespoň rozdělení na výraznější rizika a méně významná rizika (část důležitých rizik se tak ztrácí v ostatních rizicích, které autoři ZZ RIA uvádějí spíše formálně pro úplnost). Tato rizika jsou sama o sobě zajímavá a **bylo by je možné využít i pro přezkum regulace**, ovšem v situaci, kde by byla v množství rizik vyznačena ta důležitá rizika, kterým by se měla věnovat pozornost (všem rizikům nelze věnovat dostatečnou pozornost). Navíc některá identifikovaná rizika jsou uvedena ne zcela logickým způsobem (např. bod 2 *Jednotná strategie* udává, že rizikem špatně nastavené regulace je „roztržitost“; u bodu 8 je rizikem uveden jen „monitoring“). Není jasné, zda na klíčovou otázku, jaká rizika přinese nesprávně nastavená regulace, podává kvalifikovanou odpověď právě tato tabulka. Po přečtení připomínek k zákonu je zřejmé, že některá rizika jsou skutečně připomínajícími subjekty uvedena, ovšem tato podkapitola B vč. obecně platných komentářů za tabulkou je spíše stručným přehledem bez identifikace klíčových rizik a bez vysvětlení, jak na ně norma reaguje. Z dalšího textu ZZ RIA (ze zmíněného přezkumu regulace, ale i z návrhu variant řešení) se nezdá, že by autoři z identifikovaných rizik vycházeli, či na ně systematicky navazovali.

Návrh variant řešení

Hlavní varianty (v kapitole 2.1 Komplexní řešení problematiky) mají podobu **3 variant** (V1 nulová, **V2 nový zákon** o soc. podniku; **V3 novelizace právních předpisů**, např. občanského zákoníku, zákona o obchodních korporacích, o církvích, o zaměstnanosti – *poznámka: zákon o zaměstnanosti je analyzován i v kapitole 6, doporučujeme uvést kontext zařazení tohoto zákona v obou kapitolách*).

Dále jsou zde **dílčí varianty** (2.2 Návrh variant dílčích řešení), kde jsou tyto oblasti:

A – typy sociálních podniků – ***užší a širší varianta***

B – možnost vyloučení podnikajících fyzických osob – **bez varianty**

C – vyloučení ze zakládání osobami veřejného práva – **bez variant**

D – evidence a dohled – **3 varianty** (V1 rejstřík spravovaný soudy, V2 seznam pod MPSV, V3 rejstřík jako sekce živn. rejstříku, V4 veřejný seznam pod ÚV ČR).

ZZ RIA neuvádí relevantní alternativu vůči zvolené legislativní cestě, proto doporučujeme navrhnout i jasnou variantu, která by šla jinou (snadnější, nelegislativní) cestou, než je legislativní řešení.

Vzhledem k dalším variantám dále v textu ZZ RIA a k absenci alternativní nelegislativní možnosti řešení problému doporučujeme i s ohledem na další doporučení v tomto stanovisku varianty zpřehlednit, zkrátit, srozumitelně propojit s konkrétními identifikovanými problémy a důsledně odůvodňovat navržené varianty.

Důležitým tématem, kterému se tato kapitola věnuje, je **motivační příspěvek** (viz též podrobněji návrh zákona paragraf 22). V ZZ RIA ale není uspokojivě vysvětlen důvod konkrétního nastavení a též důvod poměrně složitého mechanismu tohoto příspěvku. Protože se jedná o zásadní motivační nástroj, ZZ RIA by měla obsahovat variantní řešení včetně důvodů, které vedly k jeho konkrétní konstrukci příspěvku a nastavení celého motivačního mechanismu (s ohledem na to, že právě složitost jeho nastavení může přinášet druhotné negativní dopady regulace).

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Kapitola týkající se vyhodnocení nákladů a přínosů neuvádí, které konkrétní varianty jsou hodnoceny (patrně jde o vyhodnocení jen jediné varianty v podobě resortního návrhu, aniž by tam byly uvedeny jiné varianty, přestože i název podkapitoly evokuje, že jde o vyhodnocení více variant).

ZZ RIA dále neobsahuje kvantifikaci nákladů a přínosů s využitím cost-benefit analýzy.

V rámci **stanovení pořadí variant** není zřejmé, jaké jsou hlavní varianty přípravy nového zákona a co jsou varianty týkající se např. jen dílčí novelizace. V části 4.1. jsou *patrně* uvedeny pouze varianty vybrané z dílčích variant z oblasti D v rámci kap. 2 (jako nejlepší varianta je identifikována V2, následně V4, pak V3 a V1, ale body jsou popsány mírně jinak, než jak je uvedeno na závěr kapitoly 2). Stanovení variant a řazení následujícího textu je ale komplikované a nepřehledné. Celá čtvrtá kapitola má patrně v detailu zkoumat motivy k zakládání sociálních podniků, účel kapitoly však není z její struktury (návrh řešení – přehled starších úprav – zahraniční úprava – možné prostředky motivace) zřejmý - jednotlivé podkapitoly obsahují spíše teze („4.2 K možnostem motivace...“), přehledy (zahraniční zkušenosti) či část týkající se možných prostředků motivace (kap. 4.3). Doporučujeme text zpřehlednit a vyjasnit.

Je potřeba doplnit konkrétní důvody, které vedly ke stanovení pořadí variant. Hodnocení variant by mělo vycházet z dopadu na hlavní identifikované problémy a naplnění cíle regulace. Například tvrzení o přesunu znevýhodněných na otevřený, nechráněný trh je potřeba doložit daty.

V rámci celé ZZ RIA není dodržována struktura, která by měla vycházet z Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. Předkladatel zejména nesystematicky pracuje s **dopady** navrhované regulace, jejichž výčet se vyskytuje na různých místech, přičemž někde není přímo zřejmé, o jaké dopady (zda jde o preferované změny nebo nějaké jiné varianty) se jedná. Zároveň je na závěr RIA zařazena celá kapitola s názvem „Dopady navrhované úpravy“, tato část by však měla být součástí hodnocení variant. Doporučujeme se tak zaměřit na přehledné vyjasnění dopadů a přiřadit dopady k jednoznačným návrhům či jejich variantám.

- Dopady na státní rozpočet jsou např. v kapitole 3 (v rámci podkapitoly 3.2, ale i v rámci 3.3), ale též v kapitole 6, kde jsou dopady na státní rozpočet patrně vztaženy jen ke změně zákona o zaměstnanosti, a to v oblasti *b*), kde jsou hodnoceny tři varianty (v oblasti *a*) se dopady na státní rozpočet nezkoumají). Toto hodnocení je nesystémově značeno jako podkapitola 2. *Vyhodnocení nákladů a přínosů* (doporučujeme též sjednotit značení názvů a číslování kapitol a podkapitol v celé ZZ RIA).
- Dále je nutné zmínit zvláštní zařazení a pojetí kapitoly 9 „Dopady navrhované úpravy“. Ta uvádí dopady navrhované úpravy na státní rozpočty a další dopady. Není zřejmé, kterým variantám a ve kterých oblastech se dopady věnují (není srozumitelné, zda jde o dopady variant z kapitoly 2 nebo i z kapitoly 6). Je zde i zdoluhavým a neuchopitelným způsobem zkoumán problém ochrany dat, včetně názorů pověřence z MPSV – doporučujeme tuto část značně zkrátit a zkomprimovat informace týkající se ochrany osobních údajů a jasně vymežit závěr a důvody, které k danému závěru vedou.

ZZ RIA je poměrně nekritická k navrhovanému a preferovanému řešení, místy zmiňuje možné administrativní náklady, ale bez argumentů či dat nevyvracejí obavy (což je problematické i vzhledem k připomínkovému řízení, kde se právě administrativní náklady objevovaly jako časté obavy). Kapitola 1.4: „Registrace sociálním podnikem s sebou přináší určitou administrativní zátěž, nicméně tento proces je žádoucí ve vztahu k integraci osob se zdravotním postižením.“

Implementace doporučené varianty a vynucování

Kapitola 5 stručně popisuje implementaci doporučené varianty (v úvodu je text: „*Zahrnuje zvolené varianty řešení.*“, což je patrně návrh zákona).

Kapitola **Část týkající se návrhu změny zákona o zaměstnanosti** je rozdělena na dvě oblasti: **a)** Oblast zprostředkování zaměstnání; **b)** Oblast zaměstnávání osob se zdravotním postižením. V rámci oblasti **a)** jsou **3 varianty** (vždy V1 nulová, V2 metodické řešení identifikovaných problémů, V3 přijetí právní úpravy v podobě návrhů opatření a oprav zákona o zaměstnanosti). V rámci oblasti **b)** jsou **též 3 varianty**, ale odlišné (první varianta je nulová, druhá je v podobě přijetí navrhovaných opatření a úprav zákona o zaměstnanosti – tj. chybí varianta s metodickým řešením a přidána je varianta navrhuující omezené legislativní řešení).

Pouze v oblasti **a)** je uvedena „metodická“ varianta, tedy nelegislativní řešení.

Tyto změny v ZZ RIA patrně stojí až za hlavními variantami z kapitoly 2, je otázkou, proč zrovna změny v rámci zákona o zaměstnanosti mají vlastní kapitolu a nejsou integrovány do již dříve v ZZ RIA navrhovaných variant a stojí patrně lehce mimo strukturu celé ZZ RIA.

(Technická poznámka – dopady novelizace zákona o zaměstnanosti jsou uvedeny i v kapitole 2.1 v rámci varianty 3, viz poznámka ke kapitole 2 výše).

Přezkum účinnosti regulace

Kapitola 7 uvádí přezkum účinnosti regulace – je uveden způsob přezkumu, ale **nejsou uvedeny indikátory** a konkrétní postup, jak přezkum udělat a co sledovat.

Připomínky ke Shrnutí

Shrnutí ZZ RIA obsahuje rozdělení na dopady na 3 skupiny podnikatelů (nezapojené podnikatele trpící nedostatkem pracovníků; zaměstnavatele na chráněném trhu práce; zaměstnavatele, kteří budou tzv. sociálním podnikem). Dále uvádí dopady na 3 skupiny obcí (dle míry zapojení nebo ochoty zapojit se). Tj. jedná se spíše o souhrnnou analýzu dopadů změn jako celku než o analýzu zaměřenou na dopady vzniku konkrétních typů nových forem subjektů (např. sociální farmy,). I když se jedná o relevantní přístup a z hlediska analýzy dopadů o racionální rozdělení, byť stanovisko k němu uvádí dílčí připomínky, **v samotné ZZ RIA se s ním již dále detailněji a systematictěji nepracuje.**

Jak již bylo uvedeno, měly být jasně analyzovány dopady na existující trh práce po zavedení nové regulace. Například ve Shrnutí ZZ RIA doporučujeme v kapitole 3.3 *Dopady na podnikatelské prostředí doplnit další formy dopadů*, které nejsou nijak zmíněny, např. ten, že *nový přístup státu může mít vliv na strukturu podniků, může vést k odlivu pracovníků od některých firem, může změnit strukturu nabídky a poptávky pracovníků v některých oblastech.* Rovněž se v ekonomice, byť s pozitivními sociálními dopady, mohou některé formy *zakonzervovat* bez ohledu na efektivitu jejich činnosti, mohou ztrácet svou konkurenceschopnost, pokud by nebyly podporovány státem. V kapitole 3.2 jsou sice uvedeny dopady na konkurenceschopnost, ale patrně jen u dílčí varianty, a to navíc jen formálním způsobem, že sociální podniky nejsou konkurenční silou pro standardní ekonomiku.

V částech 3.5 *Sociální dopady* a 3.6 *Dopady na rodiny* je obsažen spíše popis potenciálních pozitiv než shrnutí analýzy dopadů, přestože dopadem na obě oblasti může být i neefektivní regulace, kdy tento zákon nesplní očekávané cíle či může způsobit naopak nesprávným nastavením určité škody. Doporučujeme méně obhajovat preferovanou změnu a zaměřit se na přiblížení dopadů dle Obecných zásad RIA (příloha 2).

Technická doporučení a doporučení ke struktuře

Rozsáhlost textu je dílčí problém celé ZZ RIA. Doporučujeme některé části zefektivnit, komprimovat a zkrátit. Zároveň je třeba doplnit data a informace podle připomínek v tomto stanovisku.

Doporučujeme vložit přehledný obsah a číslování stran.

Doporučujeme vycházet ze struktury Obecných zásad (*příkládáme obrázek na závěr stanoviska*), pokud to bude možné nepřidávat jiné části a zjednodušit strukturu ZZ RIA.

Doporučujeme projít text ZZ RIA a vypustit nadbytečný text, zkrátit některé pasáže a vypustit podkapitoly či oddíly, u nichž není zřejmé, proč v dané kapitole jsou.

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

Doporučujeme přepracovat ZZ RIA tímto způsobem:

- **Zkrátit** některé pasáže a případně některé dílčí podkapitoly vypustit, nebo je shrnout.
- Doporučujeme **zjednodušit strukturu** a vycházet z Obecných zásad z přílohy 2. Dále **doporučujeme vložit přehledný obsah a číslování stran.**
- Doporučujeme v celou ZZ RIA, především definici problému, současný stav, cíle a návrh hlavních variant **podložit daty** a na nich dokládat potřebnost nové regulace a zvolený postup řešení problému. V ZZ RIA chybí jasná identifikace a kvantifikace zjištěných problémů a další data, která by podkládala odůvodnění cíle předložení legislativy.
- Doporučujeme **zpřehlednit systém stanovení variant**, např. aby bylo zřejmé, co jsou hlavní varianty přípravy nového zákona a co jsou varianty týkající se např. jen dílčí novelizace zákona a jasně vymezit jakou mají mezi sebou souvislost (v ZZ RIA se to do určité míry prolíná a struktura je matoucí).
- ZZ RIA **neuvádí relevantní alternativu vůči zvolené legislativní cestě**, proto doporučujeme navrhnout i jasnou variantu, která by šla jinou (snadnější, nelegislativní) cestou, než je preferovaná legislativní varianta. ZZ RIA nedává přesvědčivou odpověď na otázku, zda nevzniká nová nadbytečná regulace a zda by bylo možné cíle dosáhnout jinou (snadnější) cestou. S tím se pojí nutnost jasně odůvodnit (s využitím dat), proč stávající stav neřeší problém a proč např. dílčími změnami přístupu státu (bez přípravy nového zákona a novelizací) nelze docílit zlepšení.
- Doporučujeme doplnit konkrétní důvody, které vedly ke stanovení variant. Hodnocení variant by mělo vycházet z dopadu na hlavní identifikované problémy a naplnění cíle regulace.
- Identifikaci a hodnocení přímých i nepřímých dopadů doporučujeme v návaznosti na zvolené varianty pojmout systematictěji, **aby bylo zřejmé, u kterých variant jsou analyzovány dopady** a ve kterých kapitolách ZZ RIA je jim věnována systematická pozornost. Názvy některých kapitol slibují něco jiného, než patrně kapitola obsahuje (např. kapitola 3.2 a 4), proto doporučujeme s ohledem na toto ZZ RIA zpřehlednit a přestrukturovat.

- ZZ RIA místy postrádá dílčí i globální hodnocení dopadů – tj. hodnotit dopady dílčích opatření, ale též zhodnotit dopad celé preferované změny (a pokud to bude možné též dopady alternativních variant, záleží na tom, jak se podaří zjednodušit strukturu variant). ZZ RIA musí obsahovat kvantifikaci dopadů (s využitím cost-benefit analýzy) a přínosů (např. prostřednictvím zapojení jednoho dodatečného pracovníka z kategorie sledované těmito navrhovanými změnami na trh práce a dále extrapolovat tento odhad na celkový očekávaný počet nově zapojených pracovníků).
- V rámci přezkumu regulace doporučujeme uvést jasné indikátory a rámcové postupy, jak přezkum udělat a co sledovat (též s využitím informací uvedených v ZZ RIA).

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání **návrhu zákona o sociálním podniku a o změně souvisejících zákonů přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu** výše uvedených **zásadních připomínek.**

Vypracoval: Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

	Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (zpracované podle Přílohy č. 3)
1.	Důvod předložení a cíle
1.1	Název
1.2	Definice problému
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti
1.4	Identifikace dotčených subjektů
1.5	Popis cílového stavu
1.6	Zhodnocení rizika
2.	Návrh variant řešení
3.	Vyhodnocení nákladů a přínosů
3.1	Identifikace nákladů a přínosů
3.2	Náklady
3.3	Přínosy
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant
4.	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení
5.	Implementace doporučené varianty a vynucování
6.	Přezkum účinnosti regulace
7.	Konzultace a zdroje dat
8.	Kontakt na zpracovatele RIA