

Oponentní posudek k Právní analýze II. Rozbor právního systému České republiky v oblasti sociálních služeb a jejich financování ve vztahu k právu Společenství v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu

Zadavatel: MPSV

Datum odevzdání: květen 2011

Oponent: JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D., Právnická fakulta UK

Datum vyhotovení posudku: 9. srpna 2011

Posudek

Struktura předložené studie

Předložená studie se skládá z několika částí:

1. Úvodní část
2. Systém financování sociálních služeb v ČR
3. Veřejná podpora
4. Sociální služby a veřejná podpora
5. Veřejná podpora a sociální služby v praxi
6. Vyhodnocení rizika veřejné podpory v současné praxi
7. Aplikace Altmarských kritérií resp. Altmarského balíčku v praxi
8. Závěry a doporučení

9. Nástin možností aplikace PPP v rámci systému poskytování sociálních služeb

Je škoda, že autoři této právní analýzy neměli evidentně možnost zkoordinovat svou práci s autory právní analýzy I., v důsledku čehož se některé informace obsažené v obou studiích dublují. Jedná se zejména o pasáže týkající se Altmarského balíčku, jakož i některých základních pojmů, jež jsou v obou analýzách vymezeny, navíc v každé poněkud jinak.

Ze zadání vyplývá, že studie měla zajistit rozbor právního systému České republiky v systému financování sociálních služeb, působnost stávajících předpisů, případnou chybějící vhodnou právní úpravu, a to ve vztahu k právu Společenství v oblasti služeb v obecném zájmu, služeb v obecném hospodářském zájmu a sociálních služeb v obecném zájmu. Tento rozbor měl být dále doplněn návrhem konkrétních opatření pro koncepční a legislativní činnost v oblasti sociálních služeb a způsobů jejich financování z veřejných rozpočtů (neinvestiční i investiční povahy). Součástí studie měla být rovněž doporučení pro oblast koncepční legislativní činnosti v oblasti sociálních služeb a způsobů jejich financování. Navržená doporučení měla obsahovat rovněž SWOT analýzu nebo vyhodnocení dopadů návrhu regulace jinou metodou.

Obecné hodnocení

Obecně je třeba studii bez pochyby hodnotit velmi kladně, autoři pracovali s velkým množstvím pramenů práva a provedli rovněž jakýsi hypotetický výzkum, resp. analýzu postupů v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu v hypotetickém kraji v ČR. Studie je zpracována velmi svědomitě, při dodržení všech formálních náležitostí.

Studie je svým rozsahem nadstandardní a je rovněž doplněna relevantními přílohami.

Lze snad vyslovit politování nad tím, že se studie zabývá pouze finančními aspekty poskytování sociálních služeb, které nicméně v rámci politiky EU i politiky zavedené v souvislosti se sociálními službami v obecném zájmu mají širší souvislosti. Zdá se nicméně, že přáním zadavatele bylo soustředit se právě a pouze na tento aspekt, což tedy zpracovateli studie nelze přičítat k tíži.

Studie byla skutečně předložena v souladu se zadáním a obsahuje jak rozbor právních předpisů ČR, tak i rozbor dopadů evropského práva do právního řádu ČR. Studie taktéž obsahuje doporučení pro legislativní změny a její závěr je doplněn o SWOT analýzu.

Hodnocení jednotlivých částí předložené studie

V následující části se tento posudek zaměří na jednotlivé kapitoly/části studie.

1. Úvodní část

Úvodní část studie obsahuje stručně a výstižně vymezené pojmy související především s veřejnou podporou v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu. Přitom jsou od sebe odlišeny služby obecného zájmu, služby obecného hospodářského zájmu, jakož i sociální služby. Jedná se o přínosné vymezení základních pojmů, jež umožňuje čtenáři lépe se orientovat v následujícím textu studie.

Je však třeba vyslovit politování nad tím, že tyto pojmy a členění se pak neodrážejí příliš v dalším textu a nejsou od sebe odlišeny v těch částech, které pojednávají o dopadech práva EU do oblasti sociálních služeb a jejich právní úpravy v ČR.

2. Systém financování sociálních služeb v ČR

Tato kapitola mapuje systém financování sociálních služeb v ČR podle zákona o sociálních službách. Současná struktura financování sociálních služeb je zachycena na diagramu na straně 22. Následuje popis jednotlivých zdrojů financování sociálních služeb. V této souvislosti autoři rovněž zmiňují poslední i chystané změny ve financování sociálních služeb na území ČR.

Kapitola podává dostatečný přehled o tom, jak jsou v ČR sociální služby financovány, jak toto financování souvisí s veřejnými podporami a rovněž zdůrazňuje vícezdrojovost financování. V kapitole však nelze nalézt kritické hodnocení současného právního stavu. Na některé nedostatky financování sociálních služeb, např. na skutečnost, že finance jsou veřejným poskytovatelům sociálních služeb poskytovány de facto automaticky, je však upozorněno v dalších kapitolách.

3. Veřejná podpora

Další část předložené studie vymezuje pojem veřejná podpora a pracuje s ním v podstatě v souladu s právem EU a Altmarským balíčkem. Přesně je zde vymezeno, co je míněno veřejnou podporou a tato je odlišena od podnikatelské činnosti. Řešeny jsou rovněž výjimky z pravidel veřejné podpory a dopad veřejné podpory na obchod mezi členskými státy EU.

Výklad je přitom podán mnohem více na základě práva EU než práva ČR, jež s právem EU není příliš konfrontováno. Jedná se spíše o popis platných pravidel pro poskytování veřejné podpory na úrovni EU, přičemž o dopadu těchto pravidel na právní prostředí ČR není mnoho řečeno.

Tato kapitola by si bývala byla zasloužila prohloubení analýzy právního prostředí v ČR ve srovnání s požadavky práva EU.

4. Sociální služby a veřejná podpora

Tato kapitola se soustředí především na hospodářskou povahu sociálních služeb a řeší základní otázku celé studie, totiž kdy lze sociální služby považovat za sociální služby hospodářské povahy. Na tuto otázku dává odpověď ve světle práva EU.

V této souvislosti se studie zabývá rovněž rozhodnutím ve věci Altmark, prezentuje základní altmarská kritéria pro poskytování veřejné podpory, pojednává rovněž o aktuálním přístupu Komise EU k této záležitosti a novějším sekundárním právu přijatém v reakci na Altmarský balíček. Tato část studie se jeví jako nadbytečná, jelikož jsou informace zde obsažené již pojednány v Právní analýze I., na kterou nicméně autoři evidentně neměli možnost odkázat.

Přesto je třeba hodnotit tuto kapitolu pozitivně, podává přínosnou a výstižnou informaci o veřejné podpoře a souvislostech s financováním sociálních služeb ve světle práva EU a judikatury ESD. Dopady do českého práva se snaží tato část studie skutečně analyzovat, což je třeba rovněž vnímat jako pozitivum.

5. Veřejná podpora a sociální služby v praxi

V další části se studie věnuje praktickým dopadům úpravy veřejné podpory na úrovni EU na sociální služby v ČR. Studie se v této části soustředila na rozbor financování jednotlivých vybraných sociálních služeb v modelovém kraji a jeho vztahu k pravidlům veřejné podpory. Sociální služby byly vybrány s ohledem na právní úpravu zákona o sociálních službách.

Jednalo se o tyto služby: denní stacionáře, azylový dům pro matky s dětmi, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, sociální poradenství, osobní asistence a terénní program. Tyto služby byly analyzovány z hlediska souladu poskytování veřejných podpor s kritérii stanovenými právem EU.

Jedná se o přínosnou část studie s konkrétními praktickými informacemi. Podobné informace lze nalézt i v dalších částech studie, čímž celý elaborát nabývá na přenosnosti a možnosti praktického využití.

6. Vyhodnocení rizika veřejné podpory v současné praxi

Šestá kapitola studie hodnotí rizika veřejné podpory z hlediska předvídatelnosti, transparentnosti, objektivnosti, hospodárnosti a účelnosti a rovného zacházení a nediskriminace.

Ze všech těchto hledisek je hodnocena právě míra rizika veřejné podpory, což lze vnímat jako jednoznačně přínosné informace pro další koncepční práce na úpravě sociálních služeb a jejich financování. Tato kapitola zároveň přispívá k prohloubení vědomí o tom, jak komplexní je v současné době úsilí o další legislativní změny v oblasti sociálních služeb a rovněž o tom, jak mnoho různých aspektů je třeba zohlednit při koncipování financování sociálních služeb, to vše ve světle práva EU. Ve všech subkapitolách je přitom poukázáno na dopady do českého právního prostředí, čímž autoři studie splňují její zadání.

7. Aplikace Altmarských kritérií resp. Altmarského balíčku v praxi

Další kapitola zdůrazňuje, že v souladu s altmarskými kritérii by měli poskytovatelé sociálních služeb být zásadně vybíráni prostřednictvím soutěže, přičemž toto pravidlo bude poněkud složitější použít u služeb, které jsou svou povahou natolik specifické, že buď neexistuje zájem takovou službu poskytovat, nebo nelze objektivně vyžadovat, aby poskytování takové služby bylo předmětem soutěže. K tomu autoři dodávají, že soutěž je pouze jednou z podmínek, které stanoví Altmarský balíček.

Poznámky, které autoři činí v této části studie lze považovat rovněž za přínosné a podnětné. Hodnocení stávající české právní úpravy, které vyznívá negativně, jako výsledek právní analýzy příslušných právních předpisů týkajících se koncesí a dalších institutů, je třeba při dalších legislativních pracích vzít v potaz a uvažovat o změnách, které by českou právní úpravu přivedly více do souladu s právem EU a altmarskými kritérii.

8. Závěry a doporučení

V předposlední kapitole (která snad bývala mohla být zařazena až jako poslední, vzhledem ke svému názvu) autoři hodnotí současný systém financování sociálních služeb, podávají určitá doporučení k rizikům veřejné podpory a jejich eliminaci, jakož i (a to je velmi důležité) zařazují doporučení nezbytných legislativních změn, jež by měly směřovat k uvedení systému financování sociálních služeb do souladu s altmarskými kritérii.

Jedná se o velmi podnětnou část studie, která jistě nalezne své využití ve směřování konkrétních legislativních úvah. Návrhy zde obsažené je vhodné vzít v potaz s tím, že je lze přijmout jako podklad pro další konkrétní legislativní práce.

9. Nástin možností aplikace PPP v rámci systému poskytování sociálních služeb

V poslední kapitole studie je upozorněno na skutečnost, že české právo veřejného zadávání nepřijalo koncepci práva EU, a to především v tom smyslu, že koncesní smlouva a její legislativní definice nevyhovují požadavkům práva EU. Tato část studie je rovněž obohacena případovými studiemi, jež přispívají k dalšímu možnému využití poznatků ve studii prezentovaných pro praxi i legislativu.

Praktické zaměření této i některých dalších částí studie lze hodnotit pozitivně, jelikož tyto části poukazují na možné dopady jednotlivých právních ustanovení v konkrétní praxi ČR.

Závěr

I přes některé dílčí připomínky obsažené v tomto posudku je třeba zdůraznit, že předkládaná studie představuje ojedinělý souhrn poznatků v dosud zcela opomíjené oblasti sociálních služeb v obecném zájmu, lze v ní nalézt velké množství poznatků o souvislostech této oblasti s principy veřejných podpor a financování sociálních služeb, přičemž je celá tato materie vhodně promítnuta do českého prostředí, a to i s náměty *de lege ferenda*, jež lze u takového typu studie jen uvítat. Za velké pozitivum je třeba označit propojení právních úvah se snahou o hodnocení dopadů některých norem do praxe poskytování sociálních služeb.

Závěrem lze konstatovat, že finanční prostředky vynaložené na předloženou studii byly zřejmě vynaloženy efektivně a studie bude jistě velmi důležitým pramenem informací při dalších pracích na úpravě české legislativy v oblasti sociálních služeb obecného zájmu.

V Praze, 9.8.2011

JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.