

# **Oponentní posudek**

## **k Právní analýze I. Rozbor práva Společenství v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu s dosahem do právního prostředí České republiky v oblasti sociálních služeb a jejich financování**

**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 dílčích analýz:

- Dílčí analýza 1. Analýza primárního práva Společenství
- Dílčí analýza 2. Analýza dopadu rozsudků a judikátů ESD
- Dílčí analýza 3. Analýza transpozice směrnic do práva ČR a vyhodnocení dopadů na oblast sociálních služeb a jejich financování
- Dílčí analýza 4. Doporučení pro koncepční legislativní činnost v oblasti sociálních služeb a způsobů jejich financování

Celá studie se zaměřuje především na aspekty financování sociálních služeb, a to především ve světle tzv. Altmarského balíčku. Jedná se o nejrozsáhlejší studii předloženou dosud v České republice na téma sociálních služeb v obecném zájmu.

Tato problematika je přitom v současné době velmi aktuální a vzhledem k tomu, že současná EU na ni klade čím dále tím větší důraz, je jistě vhodné se tímto tématem zabývat a promítnout jej do kontextu českého právního prostředí, přičemž nelze nezhlednit základní principy, jež plynou pro oblast sociálních služeb v obecném zájmu z práva EU.

Ze zadání projektu vyplývá, že zpracovatel byl povinen vytvořit studii s rozбором práva Společenství s dosahem do právního prostředí České republiky (zejména zákon č. 108/ 2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a související právní předpisy v oblasti sociální ochrany, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) a s návrhem konkrétních opatření pro koncepční a legislativní činnost zejména v oblasti sociálních služeb a způsobů jejich financování z veřejných rozpočtů (neinvestiční i investiční povahy). Tohoto úkolu se autoři zhostili především v dílčích analýzách 1-3 co se týče rozboru práva společenství a v dílčí analýze 4. co se týče návrhů konkrétních opatření pro koncepční a legislativní činnost.

### ***Obecné hodnocení***

Obecně je třeba studii bez pochyby hodnotit kladně, autoři pracovali s velkým množstvím pramenů práva EU, judikatury ESD, jakož i s alespoň některými prameny odborné literatury. Studie je zpracována velmi svědomitě, při dodržení všech formálních náležitostí. Všechny dílčí analýzy lze vnímat jako samostatné celky, jež pojednávají o ucelených tématech. Studie je svým rozsahem nadstandardní a je rovněž doplněna velkým množstvím relevantních příloh.

### ***Hodnocení jednotlivých dílčích analýz***

K jednotlivým částem lze vyslovit hodnocení uvedená v následujícím textu, jež by snad mohly prospět při finalizaci předkládané studie.

### **Dílčí analýza 1. Analýza primárního práva Společenství**

První kapitola této analýzy je bez úvodu, není tedy zcela jasné, proč se zrovna otázky uvedené na stranách 3-5 dílčí studie zkoumají a jaký význam to má pro celý

projekt. Studie totiž nese název, který neevokuje, že by se měla celá studie zabývat veřejnými podporami a jejich souladem s pravidly EU.

V kapitole 2.1. není zcela jasná terminologie. Amsterodamská smlouva upravující zakládající smlouvy o založení ES není zcela přesné vyjádření. Rovněž není zcela jasná věta „Zásadní je, že na služby obecné zájmu v užším smyslu se pravidla EU na vnitřním trhu zásadně nevztahují, tj. zejména svoboda poskytovat služby, svoboda usazovací, pravidla soutěže a pravidla veřejné podpory.“ Přitom v souvislosti se službami v obecném zájmu mají právě výše zmíněné svobody poměrně důležitý význam.

V kapitole 2.3.1. není zcela jasné, co mají autoři na mysli třetím odstavcem této subkapitoly („rámec SGEI je však.... Rozsudku Altmark.“)

Kapitola 2.4. obsahuje přehled judikatury ve věcech veřejné podpory EU ve vztahu ke SGEI po rozsudku Altmark. Jedná se nicméně o případy, které jsou spíše popsány, než analyzovány. Navíc by bylo vhodné vybrat i rozsudky týkající se nejen otázky veřejné podpory, ale rovněž např. sociálních práv, otázky důstojnosti a jejího vnímání v právu EU, zejména pak judikaturu SDEU atd.

Závěr kapitoly 2. dílčí analýzy 1. je dost krátký a nepřinášející příliš mnoho nových poznatků či analytických závěrů. Byla by bývala vhodná alespoň trochu podrobnější analýza s výhledem do budoucna, lepší srovnání zdravotních služeb, SGEI a služeb dlouhodobé péče ve světle práva EU, jelikož se jedná o velmi důležité rozlišení právě z hlediska některých právních nároků. Celkově na úvod tak rozsáhlé studie by bylo bývalo snad vhodné přesně vymezit SGEI s odkazy na příslušnou zahraniční odbornou literaturu. Působilo by to rozhodně lépe, než popis primárního práva EU ve vztahu k Altmarskému balíčku.

## **Dílčí analýza 2. Analýza dopadu rozsudků a judikátů ESD**

Tato dílčí analýza svým názvem slibuje analýzu dopadů rozsudků a judikátů ESD. V názvu této části studie není zcela jasné, jaký rozdíl mají autoři na mysli mezi rozsudky a judikáty. Je škoda, že analytických poznámek je v této části studie velmi málo, je předložen spíše přehled relevantních judikátů ESD s vysvětlením jejich

podstaty bez toho, že by se v textu objevila opravdová analýza vybraných rozhodnutí a že by autoři komentovali jejich možný dopad na české právní prostředí a praxi.

V kapitole 2.2.12. je uveden seznam některých nařízení EU, jež jsou relevantní ke zkoumané problematice. Ve všech ostatních částech studie přitom autoři uvádějí pouze názvy jednotlivých právních předpisů a čtenáře tím vlastně odkazují na seznam použitých právních předpisů a zkratk uvedený na začátku každé dílčí studie (což je snad i poněkud nadbytečné, bývalo by stačilo takový seznam uvést na začátku studie jako takové, a to jednou).

V dílčí analýze 2 je obsažena rovněž kapitola 3. Sekundární právo EU v oblasti SGEI po Lisabonské smlouvě. Tato kapitola by snad měla bývala být až v následující dílčí analýze, a to už jen proto, že obsahuje skutečně pouze přehled pramenů sekundárního práva EU bez výraznější spojitosti s judikaturou ESD.

V analýze judikatury dále není přítomno hodnocení možného dopadu judikátů do českého právního prostředí, resp. právní úpravy a praxe sociálních služeb.

### **Dílčí analýza 3. Analýza transpozice směrnic do práva ČR a vyhodnocení dopadů na oblast sociálních služeb a jejich financování**

Dílčí analýza 3 se jeví poněkud popisnou a ne tak analytickou, jak její název slibuje. Navíc, strany 13-16 této analýzy jsou převzaté z důvodové zprávy k zákonu č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, aniž by autoři tento pramen citovali. Zákon není podroben žádné analýze z hlediska transpozice relevantních směrnic, text ani neodpovídá na základní otázku, zda došlo tímto zákonem ke skutečné implementaci práva EU.

Na str. 17 této dílčí analýzy je již po několikáté opakováno to, co již bylo ve studii mnohokrát řečeno, tedy shrnutí tzv. altmarských kritérií. Stejný jev lze zaznamenat na str. 20 dole.

Kapitola 5 dílčí analýzy 3. je nazvána Analýza transpozice pravidel EU v oblasti veřejné podpory SSGI do práva ČR a dopadu na jejich financování. Tato kapitola by měla být stěžejní částí dané dílčí analýzy, naproti tomu je však předložen pouze

stručný přehled některých pravidel zakotvených v platné právní úpravě, bez toho, že by byla vyzdvížena souvislost mezi touto úpravou a právem EU a v textu byla k nalezení skutečná analýza toho, jak byla pravidla EU v oblasti veřejné podpory SSGI transponována do národního právního řádu. Subkapitola 5.3.2. obsahuje seznam příloh se statistickými údaji, bez toho, že by tyto byly nějak vyhodnoceny, jak slibuje název této subkapitoly.

#### **Dílčí analýza 4. Doporučení pro koncepční legislativní činnost v oblasti sociálních služeb a způsobů jejich financování**

Tato dílčí analýza obsahuje poměrně velké množství zajímavých podnětů pro další legislativní činnost v oblasti spíše způsobů financování sociálních služeb než sociálních služeb jako takových. Jedná se o jednu z nejpřínosnějších částí předkládané studie, jež shrnuje získané poznatky a snaží se je aplikovat do českého právního prostředí. Zajímavé jsou podněty týkající se zvláštního orgánu či zvláštního registru veřejných podpor na sociální služby. Podnětný, ale dle názoru oponentky poměrně těžko v českém prostředí realizovatelný je i návrh na zavedení majetkového a příjmového testu jako hlediska odlišujících sociální služby od běžných služeb (kap. 1.3.4.).

Naopak je poněkud zvláštní, že na straně 28 poslední dílčí analýzy se najednou objevuje informace o systému regulace sociálních služeb v jiném státě, konkrétně v Anglii, přičemž jako zdroj informací jsou uvedeny internetové stránky. V této ani jiné dílčí analýze se autoři nezabývají žádnou jinou zemí ani žádnými jinými zkušenostmi ani neprovádějí žádnou komparativní analýzu. Takto osamocená informace tedy působí poněkud zmatečně.

#### ***Obecné připomínky ke zpracování studie***

Na závěr si oponentka dovoluje rovněž učinit několik obecných dílčích poznámek.

- Vzhledem k tomu, že studie byla předložena v květnu 2011, tedy několik měsíců poté, co Lisabonská smlouva nabyla účinnosti, bylo by bývalo vhodnější používat stávající terminologii, tedy nikoli Společenství či Evropské společenství, ale pouze Unie či Evropská unie, a to i přesto, že většina

rozhodnutí Soudního dvora EU, jakož i většina právních pramenů práva EU byla vydána v době před nabytím účinnosti Lisabonské smlouvy.

- Jedná se samozřejmě o odbornou studii, nikoli literární dílo, přesto by bylo bývalo snad vhodné, aby i taková studie prošla jazykovou korekturou tak, aby úroveň jazyka odpovídala úrovni poznatků, jež jsou ve studii obsaženy.
- Studie není pro čtenáře vždy zcela přehledná a srozumitelná, obsahuje velké množství technikálií bez toho, že by bylo upozorněno na základní souvislosti a zákonitosti, jež ovládají oblast sociálních služeb v obecném zájmu.
- Je škoda, že se studie věnuje téměř výhradně pravidlům veřejné podpory v souvislosti se sociálními službami v obecném zájmu a že v podstatě omezila na Altmarský balíček. Ve studii byl téměř cele pominut aspekt sociálních služeb jako nástroje boje proti sociálnímu vyloučení v rámci otevřené metody koordinace, která tuto oblast na úrovni EU řídí. Lze nicméně předpokládat, že tento aspekt nebyl součástí zadání a toto pominutí velmi důležitého aspektu sociálních služeb lze tedy prominout.
- Politování lze rovněž vyslovit nad tím, že studie postrádá adekvátně dlouhý závěr, který by shrnul hlavní nashromážděné poznatky a zdůraznil doporučení, jež autoři studie předkládají pro další použití legislativci v oblasti sociálních služeb obecného zájmu.

## **Závěr**

I přes některé připomínky obsažené v tomto posudku (jež jsou nicméně míněny jako snaha přispět k nápravě některých dílčích nedostatků při finalizaci studie) je třeba znovu 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 dalších oborech. Za velké pozitivum je třeba označit propojení evropského práva s národním právem a snahu o zdůraznění implementačního úsilí v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu a pravidel pro poskytování veřejných podpor.

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. Studie tak, jak je předložena, v podstatě splnila zadání tak, jak bylo zadavatelem formulováno.

V Praze, 9.8.2011

JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.