



V Praze 18. 6. 2024
Čj.: OVA 376/24

Stanovisko

k

k návrhu zákona, kterým se se mění některé zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu má být dle předkladatelů zajištění kvalitního výkonu opatrovnictví osobami, které tuto činnost fakticky vykonávají, zakotvení možnosti přenést výkon funkce veřejného opatrovníka mezi obcemi na základě veřejnoprávní smlouvy a zakotvení možnosti jmenovat veřejným opatrovníkem jinou vhodnou obec, není-li primárně místně příslušná obec schopna funkci řádně vykonávat a vyjasnění některých otázek souvisejících s dohledem a dozorem nad výkonem veřejného opatrovnictví.

Účinnost návrhu zákona se navrhuje dnem 1. ledna 2025.

Zkrácené a zúžené meziresortní připomínkové řízení probíhalo od 21. 11. do 4. 12. 2023. Nedošlo k vypořádání všech zásadních připomínek (Veřejný ochránce práv, Liberecký kraj a Pardubický kraj).

II. Připomínky a návrhy změn

Značnou část závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (dále též „závěrečná zpráva“) tvoří informace, které svou povahou (z hlediska smyslu a účelu RIA) do závěrečné zprávy nepatří, nebo ve výrazně stručnější formě. To se týká zejména kap. 1.2. (geneze legislativního úkolu). Dále ji (opět ve značné míře) tvoří informace, které by tam mohly patřit, pakliže by ovšem předkladatelé sami nevymezili okruh řešených problémů jinak (úžeji). To se týká např. kapitoly 1.3.2 (financování veřejného opatrovnictví).

Budou-li uvedené části vypuštěny, nebo alespoň přesunuty do samostatné přílohy, prospěje to výrazně přehlednosti materiálu, aniž by tím utrpěla informační hodnota závěrečné zprávy.

Dále by bylo za účelem zpřehlednění závěrečné zprávy vhodné upravit pořadí (číslování) kapitol tak, aby odpovídalo obecným zásadám pro hodnocení dopadů regulace (dále též „obecné zásady“) – např. kapitola „Definice problému“ by měla být zařazena jako kapitola 1.2.

Ad 1.4 Definice problému

1.4.1 Dozor nad výkonem opatrovnictví

Byť předkladatelé obšírně popisují stávající situaci ohledně (ne)určení ústředního orgánu státní správy, který by měl mít výkon veřejného opatrovnictví v gesci, včetně toho, co by měl takový orgán řešit, v materiálu **zcela absentuje popis toho, jak se uvedené (negativně) projevuje v praxi, a proč by tedy měl být daný problém vůbec řešen**, dále proč např. nepostačí lepší koordinace Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva vnitra (event. dalších vykonavatelů veřejné správy).

Obdobný problém se týká popisu dozorových/kontrolních pravomocí soudů a krajských úřadů. Závěrečné zpráva se toliko omezuje na popis dohledové činnosti soudu, aniž by bylo zřejmé, zda v této činnosti spatřuje nějaké problémy či nedostatky. Dále se závěrečná zpráva zabývá tím, že krajské úřady nemají jednoznačně vymezen obsah kontrolní činnosti nad výkonem obecními a popisují stávající praxi. **Opět však není zřejmé, v čem je stávající stav nevyhovující**, tj. jak se reálně projevuje tento nedostatek v činnosti obecních či krajských úřadů, resp. jaký to má dopad na opatrovance. Kde vidí předkladatelé prostor pro výkon kontroly ze strany krajských úřadů?

1.4.2 Nemožnost přenosu výkonu veřejného opatrovnictví mezi obcemi

Zde předkladatelé chybně předjímají jedno z možných řešení (přenos výkonu na jinou obec) s podstatou samotného problému. Spíše mimoděk lze ze závěrečné zprávy dovodit (bohužel jasná formulace v tomto směru chybí), že skutečným problémem bude patrně neschopnost některých obcí řádně vykonávat veřejné opatrovnictví. Tento problém není blíže popsán, není kvantifikován, ani jinak doložen. Není zřejmé, o jaké obce jde (velikostně, dle typu obce, počtu zaměstnanců, počtu opatrovanců apod.) a co je příčinou jejich neschopnosti tuto činnost řádně vykonávat (nedostatek zaměstnanců, nedostatek finančních prostředků na výkon, ...). Není zřejmé, nakolik jde o naléhavou otázku vyžadující legislativní řešení a pokud ano, proč je předjímano pouze jedno z možných řešení (zjevně existuje celá řada variant – např. že by výkonem byly pověřovány pouze obecní úřady II. a III. typu, případně jinak zvolené obce, např. podle personálního a organizačního zabezpečení).

Byť předkladatelé v úvodu deklarují, **že cílem předkládaného návrhu má být (mimo jiné) zajištění kvalitního výkonu opatrovnictví osobami, které tuto činnost fakticky vykonávají, není žádný problém, který by měl být řešen, popsán**.

Ad 1.3 Popis existujícího právního stavu

Předkladatelé sice velmi podrobně popsali existující právní stav, nicméně (v rozporu s obecnými zásadami) **vůbec neuvedli, v čem je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující**.

Z důvodu zpřehlednění závěrečné zprávy Komise RIA doporučuje vynechat právně-teoretizující úvahy o povaze institutu veřejného opatrovnictví z hlediska toho, zda má jít o výkon samostatné či přenesené působnosti, pakliže řešení uvedené otázky stejně není cílem předkládaného návrhu. *Viz též obecné připomínky.*

Ad 1.6 Popis cílového stavu

Cílový stav je popsán nedostatečně. Pomineme-li skutečně velmi obecný obsah „obecného cíle“ (pro vysokou míru obecnosti je skoro zbytečné jej tam uvádět), je třeba upozornit na to, že

předkladatelé zaměřují cíle s prostředky na jejich dosažení. To se týká zejména druhého specifického cíle.

Uvedené patrně vyplývá z toho, že předkladatel nedostatečně vymezil řešený problém (ad 1.4.2). Pakliže je tedy cílem předkladatelů řešit problém spočívající v tom, že (některé) obce nevykonávají řádně výkon veřejného opatrovnictví, měl by být cílem právě řádný výkon veřejného opatrovnictví a ten stav v souladu s obecnými zásadami řádně popsán.

Ad 1.7 Zhodnocení rizika

Tato kapitola je zpracována velmi povrchně, bez jakékoliv informační hodnoty. Nepomáhají ani odkazy na kapitolu „definice problému“, neboť, jak již bylo uvedeno výše, uvedená kapitola v podstatě problémy nijak nevymezuje.

Zcela abscentuje vyhodnocení rizika spočívající v tom, že by vůbec měla být agenda přenášena z obce, kde má opatrovanec bydliště. Lze si tedy klást otázku, proč má být pro určení výkonu obce rozhodujícím kritériem bydliště, když bez jakéhokoliv bližšího rozboru předkladatel uvažuje o možnosti jeho přesunu?

V závěrečné zprávě **zcela chybí vyhodnocení rizika spočívajícího v tom, že obce nebudou ochotny uzavírat veřejnoprávní smlouvy**. Další, nijak nehodnocené, riziko lze spatřovat v tom, že soudy budou mít nově možnost určit veřejným opatrovníkem jinou obec, která bude mít dle jeho mínění vhodnější podmínky. Pakliže ovšem předkladatelé vůbec nezkoumali míru ochoty jiných obcí převzít na sebe (dobrovolně) výkon veřejného opatrovnictví, nepovede obava z ustanovení veřejným opatrovníkem (mimo bydliště opatrovance) k tomu, že obce nebudou rozvíjet kapacity pro výkon této agendy?

Ad 2. Návrh variant řešení

Pokud jde o návrh variant řešení týkající se výkonu veřejného opatrovnictví jinými obcemi, hlavní problém spočívá v tom, že předkladatelé v podstatě již řešení předem vybrali (umožní přenést výkon na jiné obce), aniž by se vůbec zabývali tím, zda je takové opatření vhodné, resp. zda povede k požadovanému cíli.

Jak už je v tomto stanovisku uvedeno výše, i v případě, že chce předkladatel ponechat výkon veřejného opatrovnictví na obcích, měl by se zabývat i variantami dalšími (zda mají opatrovnictví vykonávat obce všech typů, zda nemají být vymezeny správní obvody pro tyto účely jinak, jako je tomu např. u stavebních úřadů apod.).

S ohledem na to, že předkladatel nevyhodnotil příčiny současného stavu, pominul i další varianty, které připadají v úvahu (např. změnu financování motivující/umožňující výkon agendy).

Ad 3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Pokud jde o kap. 3.4.2, která se zabývá možností přenosu agendy veřejného opatrovnictví na jinou obec veřejnoprávní smlouvou, je škoda, že se předkladatel nezabýval možností přenosu agendy i mimo správní obvod ORP. I při výkonu jiných agend se ukazuje, že v řadě případů (např. na hranicích ORP) by mohlo být efektivnější přenést výkon i na obec ze sousedního ORP.

Nadto otázka vzdálenosti bude hrát významnější roli toliko v případě opatrovanců, kteří vyžadují soustavnější kontakt s opatrovníkem oproti těm, kteří se nacházejí v pobytovém zařízení sociální služby.

Zcela chybí popis přínosů pro společnost a především pro samotné opatrované osoby pro jednotlivé varianty. Právní čistota jako taková není přínosná pro koncové uživatele, pokud nedojde ke zhodnocení reálného dopadu. Ta by byla přínosná pouze tehdy, pokud je možné vysvětlit měřitelné zlepšení stavu oproti tomu minulému.

V úvodu (strana 2) předkladatel zmiňuje, že tato změna může vést k efektivnímu výkonu veřejného opatrovnictvím. Jaké jsou tedy možné úspory plynoucí z navrhované změny? Toto vyhodnocení v této kapitole zcela chybí.

Předkladatel dospěl k závěru, že navrhovaná intervence nemá žádný dopad na státní rozpočet, nicméně toto nebylo nijak detailně podloženo.

Ad 6. Přezkum účinnosti regulace

S ohledem na to, že cílem má být zlepšení výkonu veřejného opatrovnictví, není vůbec zřejmé, jak chce předkladatel ze sledovaných ukazatelů zjistit, zda k nějakému zlepšení došlo.

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

Komise RIA respektuje záměr předkladatelů řešit svým legislativním záměrem toliko dílčí otázky související s výkonem veřejného opatrovnictví, nicméně i v takovém případě je nezbytné dodržet předepsanou strukturu a obsahové náležitosti závěrečné zprávy.

V ní zcela absentuje jednoznačné vymezení problémů a následně i cílového stavu, jen stěží si pak lze na jejím základě učinit závěr o tom, zda má navrhované řešení vůbec nějaký smysl.

Za zásadní problém lze označit i to, že předkladatel dopředu zvolil jedno z možných řešení (nejasně vymezeného) problému a zabývá se toliko jeho dílčí implementací, a to především z právního hlediska, nikoliv však z hlediska účelu a dopadů takového řešení, přičemž alternativami se nezabývá vůbec.

Je třeba důsledně oddělit jednotlivé kroky hodnocení regulace, detailně popsat skutečný věcný problém, který návrh zamýšlí řešit a následně logicky navázat další části na definici problému (cílový stav, návrhy variant řešení, výběr vhodné varianty, přezkum).

Celý legislativní návrh působí dojmem, že předkladatelé tuší, že výkon veřejného opatrovnictví vykazuje nedostatky a nahodile zkouší opatření, která by (snad) mohla tyto nedostatky vyřešit či alespoň omezit, přičemž ovšem zjišťování skutečného stavu odkládají do budoucna a přenechávají k řešení novému gestorovi agendy.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se se mění některé zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval: Mgr. Zdeněk Mandík

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise