

1. Sociální podnikání a sociální inovace

1.1 Právní úprava sociálního podnikání v ČR

Historie tradičních subjektů sociální ekonomiky, jakými jsou družstva, dobročinné spolky, svépomocná hnutí, nadace či charity, je na území českých zemí velmi rozmanitá a sahá až do první poloviny 19. století. Občanské iniciativy nabývaly dále na významu během hospodářské krize ve 20. a 30. letech 20. století. K přerušení vývoje došlo až v období druhé světové války a po nastolení totalitního režimu v roce 1948. Samotný pojem „sociální podnikání“ se však v České republice objevil teprve na přelomu roku 2000.¹ Vlastní rozmach sociálního podnikání nastal po vypuknutí hospodářské krize v roce 2008.²

Přestože bylo sociální podnikání začleněno do *Strategického rámce udržitelného rozvoje České republiky* do r. 2030, který schválila vláda ČR usnesením č. 37 ze dne 11. ledna 2010,³ ke dni zpracování této analýzy neobsahuje český právní řád legální definici ani komplexní úpravu sociálního podnikání. Uvedený pojem tak, jak je vymezen a chápán v teoretickém, resp. doktrinálním pojetí, je pouze objektem regulace řady právních předpisů, zejména

- zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky;
- zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a navazující daňověprávní legislativy, především zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů;

¹ Bednáriková, Francová, 2011, s. 9-10.

² Ze statistických údajů vyplývá, že většina sociálních podniků v České republice byla založena v období let 2007-2013. K největšímu nárůstu počtu sociálních podniků došlo v letech 2009-2014. Zdroj: Vyhodnocení dotazníkového šetření sociálních podniků v ČR. Zmapování situace sociálních podniků v ČR. P3 - People, Planet, Profit, o.p.s., 2014. 23 s. Dostupné z <http://www.ceske-socialni-podnikani.cz/images/pdf/P3_setreni_SP.pdf>

³ Prioritní osa č. 1. Společnost, člověk a zdraví, Cíl 3: Podporovat sociální začleňování znevýhodněných skupin obyvatel a snižování výskytu chudoby: „K naplňování tohoto cíle je třeba ozdravení lokálního trhu práce včetně podpory malých firem zaměstnávajících obyvatele tohoto území. Zvýšit zaměstnatelnost vyloučených osob prostřednictvím podpory sociálního podnikání.“ Prioritní osa č. 2. Ekonomika a inovace, Cíl 3: Zefektivnit podporu malých a středních podniků: „Je nezbytné zvýšit motivaci k zahájení podnikání a zintenzívnit aktivity malých a středních podniků (...) a podporovat nové směry podnikání (včetně podnikání sociálního) a nové pracovní příležitosti v podnikání (...). Sociálním podnikáním řešit samostatné podnikatelské aktivity a účasti na trhu v oblasti zaměstnanosti, sociální soudržnosti a místního rozvoje. Tím podporovat solidární chování, sociální začleňování a růst sociálního kapitálu zejména na místní úrovni s respektováním udržitelného rozvoje.“ Zdroj: Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky. Praha: MŽP ČR, 2010. 96 s. ISBN 978-80-7212-536-4. Dostupný z <https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/Strategicky_ramec_udrzitelneho_rozvoje.pdf>

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



- zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NOZ“);
- zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOK“);
- zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.⁴

I když po komplexní úpravě volají jak samotné sociální podniky, tak veřejná správa a instituce poskytující finanční podporu, pro sociální ekonomiku v České republice nadále chybí zastřešující právní rámec. Většina sociálních podniků vykazuje právní formu společnosti s ručením omezeným (§ 132 a násl. ZOK) nebo obecně prospěšné společnosti,⁵ v menší míře pak zákonného spolku (§ 214 a násl. NOZ), sociálního družstva (§ 758 a násl. ZOK),⁶ veřejné obchodní společnosti (§ 95 a násl. ZOK) či akciové společnosti (§ 243 a násl. ZOK). Jako sociální podniky působí v praxi také církve a náboženské společnosti a osoby samostatně výdělečně činné.⁷ Aby byla zachována autonomie sociálního podniku, musí se vždy jednat o subjekt soukromého práva. Naproti tomu je třeba odmítnout zařazení „chráněná dílna“, které již nemá oporu v platném právu a splývá s legislativním pojmem chráněného pracovního místa, jenž je definován v § 75 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Jak se ukazuje, vznik sociálního družstva se navzdory očekáváním prozatím nesetkal s příliš pozitivním ohlasem a zájmem u sociálních podnikatelů, kteří raději upřednostňují jiné právní formy.

⁴ Teorie (Dohnalová, Průša, 2011, s. 27) rozlišuje dva základní přístupy k členění subjektů sociální ekonomiky. První – právní, resp. institucionální přístup vychází z právní formy jednotlivých subjektů a identifikuje čtyři základní „pilíře“ sektoru sociální ekonomiky: družstva, vzájemné společnosti, asociace, nadace a další subjekty podle národního práva (spolek, ústav, nadace, nadační fond, sociální družstvo). Druhý, tzn. normativní přístup, definuje společné principy fungování subjektů; podle tohoto přístupu se sociální ekonomika rozvíjí na základě trojího konceptu (triple bottom line), a to ekonomického, sociálního a environmentálního.

⁵ Činnost obecně prospěšných společností upravoval zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, který byl k 1.1.2014 zrušen NOZ. Pokud u nějaké obecně prospěšné společnosti nedojde v praxi k přeměně na ústav, nadační nebo nadační fond, řídí se zmíněným právním předpisem i nadále.

⁶ Sociální družstvo je v § 758 odst. 1 NOZ definováno jako „družstvo, které soustavně vyvíjí obecně prospěšné činnosti směřující na podporu sociální soudržnosti za účelem pracovní a sociální integrace znevýhodněných osob do společnosti s přednostním uspokojováním místních potřeb a využíváním místních zdrojů podle místa sídla a působnosti sociálního družstva, zejména v oblasti vytváření pracovních příležitostí, sociálních služeb a zdravotní péče, vzdělávání, bydlení a trvale udržitelného rozvoje“.

⁷ Vyhodnocení dotazníkového šetření sociálních podniků v ČR. P3 - People, Planet, Profit, o.p.s., 2015. 30 s. Dostupné z <http://www.ceske-socialni-podnikani.cz/images/pdf/Socialni_podniky_setreni_2015.pdf>

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

Jedním z hlavních důvodů nízkého výskytu sociálních družstev může být rigidnost úpravy obsažené v ZOK, která byla inspirována zahraniční praxí zejména integračních sociálních podniků a která obsahuje řadu přísných omezení. Jako příklad lze uvést podmínku zachování majetku (tzv. asset lock) či nemožnost zajišťovat splnění povinností jiných osob, resp. pracovat se zajištěným dluhem.⁸

S absencí definice subjektů sociálního podnikání se pojí i absence registru sociálních podniků. Nejprůnosnějším nástrojem k analýze sociálního sektoru v České republice je tak „Adresář sociálních podniků“, jenž je dostupný na internetové adrese <http://www.ceske-socialni-podnikani.cz/cz/adresar-socialnich-podniku> a který spravuje P3 - People, Planet, Profit, o.p.s. Sociální podniky se do toho adresáře registrují dobrovolně a deklarují, že jejich činnost odpovídá principům sociálního podnikání. P3 - People, Planet, Profit, o.p.s., současně provádí každoročně dotazníkové šetření s cílem zmapovat aktuální stav sociálních podniků v České republice a identifikovat hlavní problémy, s nimiž se při své činnosti potýkají. Jedná se o jediný průzkum svého druhu u nás.

Právní vymezení sociálního podnikání absentuje i v právu EU.⁹ K dispozici jsou pouze dílčí regulace, jako například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 346/2013 ze dne 17. dubna 2013 o evropských fondech sociálního podnikání, které stanoví jednotné požadavky a podmínky pro správce subjektů kolektivního investování, jež chtějí při nabízení kvalifikovaných fondů sociálního podnikání v EU používat označení „EuSEF“. I přesto však představuje sociální podnikání stěžejní prvek evropského sociálního modelu, a dne 25. října 2011 bylo dokonce prohlášeno za jednu z politických priorit EU. Předseda Evropské komise oznámil tzv. Iniciativu pro sociální podnikání (Social Business Initiative), která sleduje tři hlavní cíle: 1. zlepšení právního prostředí pro sociální podnikání; 2. zlepšení „viditelnosti“ sociálního podnikání (tj. povědomí o dané problematice); 3. zlepšení přístupu sociálních

⁸ § 765 ZOK. Srov. Fiala, 2014.

⁹ Počátek procesu směřujícího k institucionálnímu uznání sociální ekonomiky na úrovni EU a strukturování konkrétních evropských politik spadá do 80. let 20. století. Uvedené snahy vyvrcholily v roce 1989 sdělením Komise Radě nazvaným *Podniky v sektoru sociální ekonomiky: evropský trh bez hranic*, ve kterém bylo navrženo vytvoření jednotného legislativního základu v podobě statutů pro družstva, sdružení a vzájemné společnosti a zřízení odboru sociální ekonomiky v Evropské komisi při generálním ředitelství XXIII. K prosazování konceptu sociální ekonomiky přispívaly svojí činností také Evropský hospodářský a sociální výbor coby poradní orgán EU a Evropský parlament, v němž byla v roce 1990 ustavena meziskupina pro sociální ekonomiku. V roce 2000 byla sociální ekonomika uvedena v *Lisabonské strategii* jako jeden z nástrojů zvyšování zaměstnanosti. O rok později vydala Evropská komise směrnici o Národních akčních plánech zaměstnanosti, v níž zdůraznila důležitost sociální ekonomiky jako podnikání a vyzvala členské státy k rozvoji strategií pro tvorbu pracovních míst na místní úrovni a v sociální ekonomice. V současnosti představují družstva a jiné subjekty sociální ekonomiky integrální součást Evropské strategie zaměstnanosti. Dalšími politikami, na které je sociální ekonomika vázána, jsou sociální služby a sociální soudržnost. Problematika tak tvoří součást dvou hlavních linií veřejné politiky: sociální a pracovní integrace a sociální politiky a politiky místního rozvoje, včetně tvorby pracovních míst. Vzhledem k absenci zvláštních rozpočtových pravidel pro sociální ekonomiku se sociální ekonomika na unijní rozpočtové politice podílí prostřednictvím politiky zaměstnanosti a politiky sociální soudržnosti.

Zdroj: Sociální ekonomika v Evropské unii. Souhrn zprávy, kterou pro Hospodářský a sociální výbor vypracovalo centrum CIRIEC (Mezinárodní výzkumné a informační centrum pro veřejnou, sociální a družstevní ekonomiku). s. 39-40. Katalogové číslo EHSV-c-2007-11-CS. Dostupné z <<http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/eesc-2007-11-cs.pdf>> a dále Dohnalová, Studie 9/2006, s. 40-42.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

podniků k financování.¹⁰ Z dalších aktů relevantních pro oblast sociálního podnikání lze zmínit směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, která v čl. 20 umožňuje členským státům vyhradit právo účasti v zadávacím řízení pouze „chráněným dílnám a hospodářským subjektům, jejichž hlavním cílem je sociální a profesní začlenění osob s postižením nebo osob znevýhodněných,“ resp. právo vyhradit plnění veřejných zakázek „v rámci programů chráněného zaměstnání, pokud alespoň 30 % zaměstnanců těchto dílen, hospodářských subjektů nebo programů jsou osoby s postižením nebo osoby znevýhodněné.“ Dále je možné uvést

- zprávu Evropského parlamentu o sociální ekonomice ze dne 26. ledna 2009, 2008/2250(INI);
- sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Za sociální investice pro růst a soudržnost – včetně provádění Evropského sociálního fondu v období 2014-2020, sdělení COM/2013/083;¹¹
- stanoviska a zprávy Evropského hospodářského a sociálního výboru (např. *The Social Economy in the European Union 2013* apod.).¹²

První významný krok k implementaci konceptu sociálního podnikání do českého právního řádu učinila vláda premiéra Bohuslava Sobotky. V návaznosti na *Programové prohlášení vlády*, schválené dne 12. února 2014,¹³ a v souladu s Plánem legislativních prací na rok 2016 předložil na jaře 2017 ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ve spolupráci s ministryní práce a sociálních věcí a ministrem průmyslu a obchodu k projednání návrh věcného záměru zákona o sociálním podnikání. Úprava zavádí pravidla pro sociální podniky i jejich podporu a výhody; vymezuje znaky sociálního podnikání, definuje pojmy sociální podnik a integrační sociální podnik, upravuje správní řízení o přiznání a odnětí statusu sociálního podniku, stanoví podmínky kontroly dodržování kritérií pro přiznání statusu a určuje gestora agendy. Věcný záměr předmětného zákona byl schválen Legislativní radou vlády dne 9. března 2017 a vládou ČR dne 15. května 2017. Norma měla původně platit od

¹⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. října 2011 – Iniciativa pro sociální podnikání, sdělení COM 2011/682
Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/CS/1-2011-682-CS-F1-1.Pdf>>

¹¹ Evropská komise v předmětném sdělení vyzývá členské státy, aby podporovaly sociální podnikatele poskytováním pobídek pro zakládání podniků a jejich další rozvoj a vytvářením příznivého regulačního prostředí.

¹² V podrobnostech Dohnalová a kol., 2009, s. 13-15.

¹³ Programové prohlášení vlády ČR, 12.2.2014 – oddíl 5.2 *Zaměstnanost*: „(...) Budeme podporovat sociální podnikání jakožto specifický typ ekonomické činnosti.“ Dostupné z internetové adresy <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf>

letošního roku, do podzimních voleb 2017 se však již nestihne projednat. Jedním z důvodů prodlevy mělo být i projednávání návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti.¹⁴

Hlavním záměrem předkladatelů bylo podpořit rozvoj sektoru sociálního podnikání v České republice vytvořením jednotného právního rámce. Jak již bylo uvedeno výše, v současné době panuje v pojetí pojmových znaků subjektů sociálního podnikání značná nejednotnost, která se projevuje i tím, že jednotlivé ústřední orgány státní správy si stanoví – zejména pro účely poskytování finanční podpory – vlastní definice sociálních podniků. Podpora namířená na tyto podniky pak nemusí vždy dosáhnout potřebného cíle a stejně tak není zajištěn ani synergický efekt jednotlivých podpor.¹⁵ Předloha definuje sociální podnikání jako podnikatelskou činnost zaměřenou jak na dosahování zisku, tak na naplňování společensky prospěšného cíle.¹⁶ Sociální podnikání má vznikat a rozvíjet se na konceptu trojího prospěchu – ekonomického, sociálního a environmentálního, přičemž všechny tyto principy mají současně reflektovat místní zdroje a potřeby. Mezi klíčové znaky sociálních podniků by měl patřit důraz na dobré mravy vně i uvnitř podniku a transparentní nakládání se ziskem, který bude muset být z více jak 50 % poukázován na další rozvoj sociálního podniku nebo deklarovanou společensky prospěšnou činnost. Z institucionálního hlediska nevytváří předloha novou právní formu a vychází z koncepce statusu sociálního podniku a integračního sociálního podniku.¹⁷ Uvedené statusy budou moci po splnění podmínek zajišťujících transparentnost a společenskou prospěšnost sociálních podniků¹⁸ získat jak obchodní korporace, tak neziskové organizace (podnikající v rámci vedlejší činnosti), evidované právnické osoby založené církví či náboženskou společností nebo podnikající fyzické osoby zaměstnávající minimálně jednu osobu v rozsahu celého pracovního úvazku. Nedořešena zůstala otázka případného omezení majetkové účasti obcí v sociálních podnicích.

Návrh na přiznání statusu sociálního podniku bude možné podat až po uzavření alespoň jednoho účetního období, přičemž zápis subjektu do rejstříku bude mít charakter přihlášení se k principům sociálního podnikání. Subjekty, které nebudou disponovat statutem vyplývajícím ze zákona o sociálním podnikání, nebudou oprávněny používat označení sociální podnik. Zákon však nebude

¹⁴ ČTK / 24. Zákon o sociálním podnikání se do podzimních voleb nestihne. *Fórum24.cz* [online]. 2017-03-16 [cit. 2017-09-30]. Dostupné z <<http://forum24.cz/udalosti/zakon-socialnim-podnikani-se-podzimmich-voleb-nestihne/>>

¹⁵ Věcný záměr zákona o sociálním podnikání. Dostupný z <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=korna8rj6wuj>>

¹⁶ V případě integračního sociálního podniku je tímto společensky prospěšným cílem zaměstnávání a sociální začleňování osob zdravotně či sociálně znevýhodněných na trhu práce.

¹⁷ Status integračního sociálního podniku by měl získat ten sociální podnik, v němž bude pracovat více než 30 % osob ze skupin znevýhodněných na trhu práce, ať již ze zdravotních nebo jiných vážných důvodů, kterým bude tento podnik vedle placené práce zajišťovat ještě psychosociální podporu a další pomoc směřující k jejich uplatnění na trhu práce a sociální integraci.

¹⁸ Mezi požadovaná kritéria patří například uspokojování potřeb místní komunity a místní poptávky, spolupráce s místními aktéry, zohledňování environmentálních aspektů výroby a spotřeby, min. 50% podíl příjmů z vlastních tržeb, účast zaměstnanců a členů na směřování podniku anebo povinnost uveřejňovat informace o plnění znaků sociálního podnikání ve výroční zprávě.

dopadat na subjekty automaticky – získání statusu sociálního podniku bude záviset na dobrovolném rozhodnutí a aktivitě každého z nich. O udělení statusu sociálního podniku a integračního sociálního podniku, stejně jako o jejich odnětí by mělo rozhodovat ve správním řízení Ministerstvo práce a sociálních věcí. V případě odejmutí statusu sociálního podniku nebude moci podnik žádat o přiznání statusu dříve než po uplynutí tří let od dne, kdy rozhodnutí o odnětí statusu nabylo právní moci. Status sociálního podniku zajistí podnikům výhody vyplývající z jiných právních předpisů, v případě integračních sociálních podniků se bude navíc jednat o další benefity v rámci aktivní politiky zaměstnanosti nad rámec výhod určených pro běžné sociální podniky. Rozsah benefitů, jež mají kompenzovat sníženou konkurenceschopnost sociálních podniků podmíněnou zaměstnávání osob s nižší produktivitou práce a vyššími náklady na provoz, měla vymezit *Strategie rozvoje sociálního podnikání v České republice*; s její přípravou na meziresortní úrovni (zapojení MPSV a MPO) se počítalo do konce roku 2016. Dokument měl definovat i opatření nezbytná pro udržitelnost sociálního podnikání v České republice. Jako gestor celé agendy bylo určeno Ministerstvo práce a sociálních věcí, které by mělo vést seznam sociálních podniků, poskytovat metodickou podporu, provádět kontroly a ukládat sankce.¹⁹ Pro zajištění meziresortní spolupráce v oblasti sociální ekonomiky počítá předloha se zřízením Rady pro rozvoj sociálního podnikání coby poradního orgánu vlády – jejími členy by měli být i zástupci dotčených resortů podle kompetenčního zákona.²⁰

Úprava sociálního podnikání má představovat jeden z nástrojů trvale udržitelného rozvoje v České republice. Lze souhlasit s tezí, že norma by v praxi přispěla k modernizaci aktivní politiky zaměstnanosti v podobě zlepšení přístupu znevýhodněných osob na trh práce, posílení aktivního řešení problémů na úrovni obcí a měst, především problémů spojených s chudobou, nerovností a sociálním vyloučením, a k rozvoji místních a regionálních ekonomik. Zákon by dále stanovením pravidel usnadnil rozhodování příslušných orgánů o tom, které konkrétní podniky a jakým způsobem podporovat.²¹ Již

¹⁹ V některých evropských státech jsou zřízeny orgány s výslovnou kompetencí v oblasti sociální ekonomiky, jako například mezioborová delegace pro inovace, sociální výzkumy a sociální ekonomiku ve francouzské vládě, ministr pro udržitelný rozvoj a sociální ekonomiku v Belgii, Generální ředitelství pro sociální ekonomiku při španělském ministerstvu práce a několika regionálních vládách, oddělení sociální ekonomiky – FAS v Irsku, Generální ředitelství pro družstevní orgány, ministerstvo hospodářského rozvoje a Agentura pro sociálně odpovědné neziskové organizace v Itálii, odbor spolupráce s nevládními organizacemi na maltském ministerstvu rodiny a sociální solidarity anebo vládní odbor pro sociální podniky a odbor pro dobročinné organizace a třetí sektor při ministerstvu financí ve Spojeném království. Zdroj: Sociální ekonomika v Evropské unii. Souhrn zprávy, kterou pro Hospodářský a sociální výbor vypracovalo centrum CIRIEC. 48 s. Katalogové číslo EHSV-c-2007-11-CS. Dostupné z <<http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/eesc-2007-11-cs.pdf>>

²⁰ Pro úplnost je třeba zmínit ještě Výbor pro socio-ekonomický rozvoj – meziresortní orgán, který působí pod Radou vlády pro udržitelný rozvoj a který odpovídá za návrhy sociálních a hospodářských koncepcí a strategií, včetně problematiky společensky odpovědných veřejných zakázek a nastavení podpory sociálního podnikání v programovém období 2014-2020. Více informací lze nalézt na adrese <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/udrzitelny-rozvoj/vybor-vrur/vybor-pro-socio-ekonomicky-rozvoj-ii-130104/>>

²¹ Věcný záměr zákona o sociálním podnikání. Dostupný z <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=korna8ri6wuij>>

od roku 2009 je možné na projekty sociálního podnikání získávat dotace ze strukturálních fondů (Evropského sociálního fondu a Evropského fondu pro regionální rozvoj).

Souhrnně lze konstatovat, že přestože se v České republice sektor sociální ekonomiky v posledních letech významně rozvíjí a zájem o zakládání sociálních podniků mezi podnikateli vzrůstá, potenciál sociálního podnikání u nás není ani zdaleka využit.²² De lege ferenda lze doporučit následující opatření:

A) Komplexní právní úpravu sociálního podnikání při reflexi podpory sociálních inovací

Z hlediska metody se jeví jako nejprůhodnější přijetí zastřešujícího právního předpisu, jenž by problematiku sociálního podnikání upravil systémově a komplexně. Shora předestřený věcný záměr zákona o sociálním podnikání lze z tohoto pohledu hodnotit jako zdařilý. Navrhovaná certifikace sociálních podniků bez ohledu na právní formu navíc zcela konvenuje s teorií sociálních inovací.

Výraz „sociální inovace“ je relativně novým a dynamickým pojmem, který se používá až v posledních letech, a to pro označení „konceptu novátorských řešení sociálních problémů“²³. „Sociální inovace (tj. inovace sociální v účelu i prostředcích jejich dosažení) představují ve stávajícím pojetí nové a oproti dostupným alternativám lepší řešení (tj. účinnější, efektivnější, udržitelnější, spravedlivější), která naplňují naléhavé sociální (resp. společenské) potřeby a zároveň vytvářejí nové sociální vztahy nebo spolupráce. Sociální inovace mohou zahrnovat nové produkty, procesy, služby, organizační uspořádání, technologie, ideje, regulace, institucionální formy, funkce a role, sociální hnutí a další formy řešení sociálních potřeb.“²⁴ Inovační projekty tak přinášejí nová řešení – ať již originálně vytvořená, nebo převzatá, která následně zavádějí do praxe. Na rozdíl od inovací v ekonomice, chápaných více specificky jako technické inovace, se sociální inovace zaměřují na oblast sociálních služeb nebo jiná zlepšení ve společnosti.²⁵ Teorie sociálních inovací implikuje požadavek na legislativní úpravu sociálního podnikání, ideálně nikoliv rigidní – právě přílišná svázanost pravidly (například v podobě stanovení jednotné právní formy) by mohla být v praxi překážkou inovativnosti. Hlavní problémové okruhy sociálních inovací se pak víceméně shodují s problémy známými ze sektoru sociálního podnikání. Absence pojmového vymezení a nejednotný přístup externích subjektů působí sociálním inovátorům potíže jak při vstupu na trh, tak při udržení v sektoru, a to zejména v případech, kdy nelze výstup sociální inovace dobře monetizovat (omezená dostupnost finančních produktů, nedostatečné

²² Podle statistik zaměstnávají sociální podniky v EU zhruba 14,5 mil. osob, což představuje 6,5 % ekonomicky aktivního obyvatelstva. Zdroj: Monzón, Chaves, 2012. Dostupné z <<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf>>

²³ Vyskočil, 2014, s. 26.

²⁴ Kadeřábková, Saman, 2012, s. 4.

²⁵ Vyskočil, 2014, s. 26.

vypisování veřejných zakázek v oblasti inovací, nedostatek prostředků na zajištění provozu apod.). Přítom sociální inovace nejsou oproti ekonomickým inovacím primárně motivovány komerčními zájmy. Posláním sociálně inovativních podniků je řešení společenského problému (tj. sociální, resp. společenský užitek či výnos) šířit a podněcovat tím změny chování, nikoliv ze sociálního podnikání profitovat.²⁶

Základním koncepčním dokumentem v oblasti inovací je *Národní inovační strategie České republiky*, kterou schválila vláda ČR usnesením č. 714 ze dne 27. září 2011 a která zapracovává doporučení obsažená v dokumentu *Unie inovací* přijatém Evropskou komisí dne 6. října 2010.²⁷ Na rozdíl od *Lisabonské strategie*, jež vycházela z tradičního pojetí inovací v technickém, resp. ekonomickém smyslu, strategie *Evropa 2020* akcentuje význam sociálních inovací při řešení společenských problémů a sociální inovace pojímá jako prioritu unijní inovační politiky. Již na úrovni EU je tedy zajištěna podpora sociálních inovací v celém inovačním cyklu tak, aby byly odstraněny překážky vstupu na trh a aby se sociální inovace mohly transformovat do podoby výrobků a služeb a ve výsledku tak přispěly k tvorbě nových pracovních míst. Hlavním cílem *Národní inovační strategie České republiky* je posílit význam inovací a využívání nejnovějších technologií jako zdroje konkurenceschopnosti České republiky a zvyšování jejich přínosů pro dlouhodobý hospodářský růst, tvorbu pracovních míst a rozvoj kvality života na území ČR.²⁸

Ve věcném záměru zákona o sociálním podnikání je dále přínosný přístup koncipující činnost sociálních podniků jako primárně integrační, avšak umožňující jim současně i jiné sociální podnikání, jež může mít inovativní potenciál. Doporučit lze rovněž navázání případné úpravy sociálního podnikání na status veřejné prospěšnosti.

B) Rozšíření podpory v rámci státní politiky zaměstnanosti na další skupiny integrovaných osob

Platná právní úprava, obsažená v zákoně o zaměstnanosti (zák. č. 435/2004 Sb.), se zabývá především problematikou chráněných pracovních míst, tj. zaměstnáváním zdravotně postižených osob

²⁶ Tamtéž, s. 27 a dále Kadeřábková, Saman, 2012, s. 4.

²⁷ Projekt *Unie inovací* je stěžejní iniciativou EU k dosažení cílů strategie *Evropa 2020*, která navazuje na *Lisabonskou strategii*, jejíž časový horizont skončil rokem 2010, a která představuje hlavní hospodářskou agendu Evropské unie pro znalostní, udržitelnou a solidární ekonomiku do roku 2020. Proklamovaným cílem je dosažení takového hospodářského růstu, jenž bude založen na principech znalostní ekonomiky, bude udržitelný a bude podporovat začleňování, a to jak v rovině sociální, tak v rovině územní. Ve strategii *Evropa 2020* je uvedeno pět hlavních cílů, jež byly stanoveny pro EU jako celek: 1) zvýšení míry zaměstnanosti populace ve věku 20-64 let min. na 75 %; 2) navýšení investic do výzkumu a vývoje na úroveň 3 % HDP; 3) snížení energetické náročnosti ekonomiky nejméně o 20 %; 4) zvýšení počtu vysokoškolsky vzdělaných lidí a snížení počtu žáků předčasně opouštějící vzdělávací systém; 5) podpora sociálního začleňování prostřednictvím snižování chudoby a sociálního vyloučení nejméně o 20 mil. lidí. Uvedené cíle schválila Evropská rada dne 17. června 2010. Členské státy byly současně vyzvány, aby si na základě těchto hlavních cílů stanovily analogické národní priority a aby na svém území implementovaly politiky a nástroje nezbytné k dosažení těchto cílů.

²⁸ Strategie je rozdělena do čtyř prioritních os: 1. Excelentní výzkum; 2. Rozvoj spolupráce pro transfer znalostí mezi podnikovým a akademickým sektorem; 3. Inovační podnikání; 4. Lidé: hlavní nositelé nových nápadů a iniciátoři změn.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

a nikoliv již dalších znevýhodněných skupin, jakými jsou například etnické menšiny, lidé se závislostmi nebo po výkonu trestu odnětí svobody, dlouhodobě nezaměstnaní či lidé bez domova. Z uvedeného důvodu lze doporučit, aby se státní politika zaměstnanosti z hlediska podpory rozšířila i na tyto další znevýhodněné skupiny. Přínosy jsou nasnadě. Sociální podniky podporují solidaritu ve společnosti a přispívají k sociální inkluzi, mobilizaci pracovních sil a řešení místních a regionálních problémů při současném snižování nákladů zatěžujících veřejné rozpočty (výdaje ze zdravotních a sociálních systémů aj.).²⁹

C) Zvýhodnění sociálních podniků v daňové politice

Jedním z nedostatků platného práva je nedostatečné daňové zvýhodnění ziskových právních forem, spadajících do komerčního sektoru s ostatními výdělečně činnými subjekty registrovanými v obchodním rejstříku, oproti neziskovým právním formám. Přestože i společnost s ručením omezeným může být v České republice založena za jiným nežli ziskovým účelem, nevztahuje se na ni daňové zvýhodnění uplatňované pro činnost neziskových organizací. V návaznosti na první bod je možné uvažovat o zavedení speciální daňové sazby, která by se na sociální podniky vztahovala po registraci do rejstříku, tedy při splnění předem stanovených podmínek.

D) Zvýhodnění sociálních podniků v procesu zadávání veřejných zakázek

Platná právní úprava, obsažená v § 37 odst. 6 a § 38 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje zadavateli vyhradit účast v zadávacím řízení pouze dodavatelům, kteří zaměstnávají na chráněných pracovních místech alespoň 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců.³⁰ Příhodná by byla změna spočívající v rozšíření této podpory i na další znevýhodněné skupiny vedle osob zdravotně postižených, při současném zakotvení mechanismů zabraňujících zneužívání systému. Pro úplnost je třeba uvést, že již v současnosti lze aplikovat jiné možnosti podpory sociálních podniků při procesu zadávání veřejných zakázek, zejména deklaraci záměru zadavatele obsaženou v zadávací dokumentaci a přinášející definici sociálního podniku, a použití multikriteriálního hodnocení, kdy se zadavateli prokazuje splnění

²⁹ V podrobnostech Čadil, 2011.

³⁰ Srov. úpravu obsaženou ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES: „Zaměstnaní a výkon povolání přispívají k začlenění do společnosti a tvoří základní prvky pro zajištění rovných příležitostí pro všechny. V této souvislosti mohou hrát významnou roli chráněné dílny. Totéž platí i pro jiné sociálně zaměřené podniky, jejichž hlavním cílem je podpora sociálního a profesního začlenění nebo opětovného začlenění zdravotně postižených a znevýhodněných osob, jako jsou nezaměstnaní, příslušníci znevýhodněných menšin nebo jinak sociálně vyloučených skupin. Takovéto dílny nebo podniky by však za obvyklých podmínek hospodářské soutěže nemusely být schopny veřejnou zakázku získat. Proto je vhodné stanovit, že by členské státy měly mít možnost vyhradit právo účasti v zadávacích řízeních na veřejné zakázky nebo jejich určité části těmto dílnám nebo podnikům, popřípadě vyhradit plnění veřejných zakázek pro programy chráněného zaměstnání.“

pojmových znaků sociálního podnikání. Zadavatel tím tedy nevylučuje dodavatele, kteří požadovaná kritéria v příslušném rozsahu neprokáží.³¹

E) Osvěta

Neméně důležitá je osvěta. Je naprosto nezbytné navyšovat obecnou informovanost o přínosech sociálního podnikání, vyzdvihoval příklady dobré praxe, propojovat soukromý, veřejný a neziskový sektor a motivovat veřejnost k zodpovědnému nákupu výrobků a služeb.

1.2 Právní úprava sociálního podnikání v zahraničí

Ke konstituci sociální ekonomiky tak, jak je chápána dnes, došlo poprvé ve Francii, a to v reakci na hospodářský pokles v západní Evropě, jenž byl markantní od počátku 70. let 20. století. Zvyšující se tlak na systém sociálního zabezpečení, podmíněný především vysokou nezaměstnaností, měl být eliminován postupným zaváděním inovativních programů. V roce 1980 byl ve Francii přijat dokument s názvem *Charta sociální ekonomiky*, který vymezil sociální ekonomiku jako skupinu organizací, jež nepatří k veřejnému sektoru, jsou demokratické a mají zvláštní režim přerozdělování zisků pro účely svého dalšího rozvoje a zlepšování služeb jak pro své členy, tak pro společnost. O rok později se sociální podnikání ve Francii stalo oficiální součástí právního řádu.³²

První zákony vytvářející příznivé institucionální prostředí pro sociální ekonomiku, především ve formě sociálních družstev, se začaly v Evropě objevovat na počátku 90. let 20. století. Současná přímá podpora sociálních podniků ze strany vlád, které k nim přistupovaly jako k partnerům v řešení sociálně-ekonomických problémů, přispěla k urychlení růstu celého sektoru. V roce 1990 začalo Řecko jako první zakládat sociální družstva. K témuž kroku přistoupila v roce 1991 Itálie a v roce 1998 Portugalsko. Belgie začlenila v roce 1995 do svého právního řádu koncept společnosti založené k sociálním účelům a připustila hned několik právních forem sociálních podniků. Obdobně Španělsko, které se v roce 1999 přidalo s družstvy sociální iniciativy, anebo Francie, která v roce 2002 zavedla družstevní společnost společného zájmu.³³ Cílem všech těchto legislativních snah bylo především podpořit podnikatelské a obchodní aktivity v daných zemích. Družstva se společně s širším pojetím sociální ekonomiky staly jednou z hlavních součástí evropské politiky zaměstnanosti a od roku 1998 je státy začaly zapracovávat do národních akčních plánů sociálního začleňování.³⁴ Souhrnně lze konstatovat, že podoba sociálního

³¹ S uvedeným konceptem pracuje již i veřejná správa. Ministerstvo práce a sociálních věcí spustilo například v roce 2016 realizaci projektu „Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání“, jehož cílem je podpora společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek zejména s ohledem na potřeby v oblasti zaměstnanosti, sociálního začleňování a udržitelnosti obecně.

³² Dohnalová, 2009, s- 12-13.

³³ Defourny, 2001.

³⁴ Dohnalová, Studie 9/2006, s. 40-42.

sektoru v západní Evropě je podmíněna legislativně definovanými strukturami a právními instrumenty a vyznačuje se hlediskem sociálních účelů, vytvářením pracovních míst a omezeními při rozdělování zisku.³⁵

Ve východní Evropě se sociální podnikání etablovalo později, po pádu komunistických režimů a později i v souvislosti s přistoupením k Evropskému společenství, resp. Evropské unii a nutností řešit rozmanité sociálně-ekonomické problémy. K relevantnímu rozvoji sociálních podniků a navýšení zájmu o tuto problematiku zde došlo až v poslední dekádě počínaje hospodářskou krizí v roce 2008.³⁶ I přesto je však nutné považovat sektor sociálního podnikání ve východní Evropě z hlediska legislativního a institucionálního za málo rozvinutý.³⁷

V současnosti se na území Evropské unie vyskytují tři základní modely sociálního podnikání:³⁸

1. Sociální podnikání je koncipováno jako nástroj podpory zaměstnanosti a integrace a povětšinou se nachází v gesci ústředního orgánu odpovědného za oblast práce a sociálních věcí (např. Rakousko či Slovensko).
2. Sociální podnikání je primárně pojímáno jako nástroj podpory integrace, avšak subjektům je umožněno i podnikat.
3. Sociální podniky nemusí plnit integrační úlohu, avšak musí splňovat stanovené sociální cíle; zaměření určuje a koordinuje vrcholný orgán, jímž je výbor nebo rada (např. Velká Británie či Polsko).

Za inspirativní a zdařilou lze označit úpravu sociálního podnikání ve Spojeném království. Počet vládních intervencí uskutečňovaných ve prospěch sociálních podniků zde platí za jeden z nejvyšších v Evropě. V průběhu let se ve Velké Británii i v důsledku činnosti lobbistických organizací vytvořil velmi silný pracovní vztah mezi vládou a sektorem sociální ekonomiky. Vznikající a nově založené sociální podniky mají k dispozici široké portfolio podpůrných služeb. Při Úřadu vlády působí tzv. Úřad pro třetí sektor a sociální podnikání spadá do agendy osmi ministerstev.³⁹ Sociální podniky nejsou ve Velké Británii vymezeny pomocí jediné právní formy, ale podle svého společenského poslání, jež se odráží ve struktuře a řízení podniku, a podle způsobu využití zisku z obchodní činnosti. V praxi nabývají sociální podniky různých forem – sociálních firem, obchodních firem charit, družstev, akciových společností nebo společností s ručením omezeným se zárukou. Od roku 2005 se ve Velké Británii uplatňuje

³⁵ Defourny, Nyssens, 2010.

³⁶ Gidron, Hasenfeld, 2012.

³⁷ V podrobnostech Defourny, 2001 nebo Dohnalová a kol., 2009, s. 31-33.

³⁸ Analýza a návrh na zpracování integračních sociálních podniků do zákona o zaměstnanosti a do jiných právních předpisů. Praha: P3 - People, Planet, Profit, o.p.s., 2013. 53 s. Dostupná z <<http://www.ceske-socialni-podnikani.cz/cz/novinky/810-navrh-na-zpracovani-socialnich-podniku-do-legislativy>> Srov. dále Fiala, 2014.

³⁹ Bednáriková, Francová, 2011, s. 17.

certifikační model CIC (Community Interest Company) – jak vznik, tak následná činnost sociálního podniku se statutem CIC podléhá souhlasu regulátora, který posuzuje plnění stanovených podmínek (způsob odměňování manažerů, využití zisku aj.). Namísto sociálně integrační funkce zde přitom vstupuje do popředí prospěch místním komunitám. Se statutem CIC se nepojí žádné přímé benefity (daňové úlevy, přiznání dotace či grantu aj.), ale spíše možnost získat snadněji kapitál, úvěry, podporu ze strany obce apod. Sociální podniky ve Velké Británii vznikají často na základě partnerských dohod mezi veřejným, soukromým a neziskovým sektorem. Běžnou formou je například nezisková holdingová organizace, kterou zakládají podniky za účelem generace výnosů a poskytování podpůrných služeb.

Obdobná praxe se uplatňuje v sousedním Polsku, kde na základě novelizace zákona o sociálním družstvu z roku 2008 může být družstvo založeno i dvěma právními osobami. V posledních letech tak dochází k hojnému zakládání sociálních družstev sdruženími anebo v kooperaci s místními samosprávami. Předtím mohly být zakladateli a členy sociálního družstva pouze fyzické osoby, a to v počtu 5-50 osob, kdy 80 % z tohoto podílu musely tvořit znevýhodněné osoby.

Družstevnictví má dlouhou tradici, jak je uvedeno výše, v Itálii. K legislativnímu zakotvení sociálních družstev (typu A, poskytujících zdravotní, sociální a vzdělávací služby, a typu B, zajišťujících integraci osob znevýhodněných na pracovním trhu), které zde převažují, došlo již v roce 1991 (zák. č. 381/1991). Na základě legislativních změn, provedených zákonem o sociálním podniku (zák. č. 118/2005), jsou v Itálii připuštěny různé formy sociálních podniků – může se jednat jak o družstvo, tak o sdružení, nadaci anebo nezávislou obchodní společnost, pokud provozuje trvale hospodářskou činnost zaměřenou na výrobu nebo služby, jejíž výnosy dosahují alespoň 70 % obrátu, a tato činnost je vykonávána ve prospěch obecného zájmu. Společenská prospěšnost je přitom pro jednotlivé oblasti vymezena taxativně. Kvalifikace sociálního podniku tedy závisí na plnění předem stanovených podmínek u příslušné soukromé osoby. V případě integračních sociálních podniků je například stěžejní závazek integrace zdravotně postižených a jinak znevýhodněných osob v min. rozsahu 30 % celkové pracovní síly. Dohled nad sociálními podniky vykonává v Itálii vláda.

Jak na Slovensku, tak v Rakousku je sociální podnikání koncipováno jako nástroj podpory integrace. V Rakousku se poslání sociálních podniků víceméně shoduje s nástroji politiky zaměstnanosti. Kromě integračních sociálních podniků, které zajišťují komplexní pomoc skupinám znevýhodněným na trhu práce a které se dále dělí na sociálně-ekonomické podniky a na neziskové integrační podniky (obojí ve formě neziskových sdružení či neziskových společností s ručením omezeným), zde fungují ještě pracovní školící centra. Hlavní rozdíl mezi uvedenými typy spočívá ve finanční podpoře od veřejného sektoru. Neziskové integrační podniky jsou v praxi často zakládány velkými charitativními organizacemi anebo jsou vytvořeny v partnerství s místními samosprávami a komunitami. I na Slovensku je právní úprava sociálního podnikání součástí politiky

zaměstnanosti. Sociálním podnikem se zde od 1. září 2008 rozumí fyzická či právnická osoba, která zaměstnává zaměstnance, jež před přijetím do pracovního poměru byli znevýhodněnými uchazeči o práci, kdy celkový počet těchto zaměstnanců v sociálním podniku dosahuje alespoň 30 % a nejméně 30 % příjmů získaných z předmětu podnikatelské činnosti je použito na vytvoření pracovních míst nebo na zlepšování pracovních podmínek. Sociální podnik těmto zaměstnancům současně pomáhá s nalezením zaměstnání na otevřeném trhu práce.⁴⁰ Sociální podnikatelé pak mají přímo ze zákona nárok na příspěvek na podporu vytváření a udržení pracovních míst pro znevýhodněné uchazeče. Sociální podniky jsou tedy na Slovensku koncipovány jako jakýsi „mezitrh práce“, na kterém jsou znevýhodnění uchazeči o zaměstnání připravováni na vstup na volný trh práce.⁴¹ Ani na Slovensku není pro sociální podniky stanovena jednotná právní forma. Status sociálního podniku se uděluje na základě písemné žádosti, a to na dobu neurčitou. Po registraci smějí sociální podniky rozdělovat nanejvýš 50 % zisku.⁴²

⁴⁰ § 50b odst. 1 zákona č. 5/2004 Z. z., o službách zaměstnanosti a o změně a doplnění některých zákonů

⁴¹ Srov. Bednáriková, Francová, 2011, s. 22-23.

⁴² § 50a odst. 1 písm. b) zákona č. 5/2004 Z. z., o službách zaměstnanosti a o změně a doplnění některých zákonů

SEZNAM ZDROJŮ

Zákony a jiné právní předpisy

• Česká republika:

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů
- zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

• Zahraničí:

- Belgie, 1995 – Zákon o společnostech založených k sociálním účelům
- Velká Británie, 2001 – Zákon o zájmových společnostech
- Francie, 2002 – Zákon o podnikatelských líhních
- Itálie, 2001 – Zákon o sociálním družstvu; 2005 – Zákon o sociálním podniku
- Slovensko – zákon č. 5/2004 Z. z., o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Právo EU

- směrnice **Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES**
- sdělení Komise EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění ze dne 3. března 2010, sdělení KOM (2010) 2020; dostupné z https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa_2020_cz_Sdeleni_EK.pdf
- sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. října 2011 – Iniciativa pro sociální podnikání, sdělení COM 2011/682; dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/CS/1-2011-682-CS-F1-1.Pdf>
- sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Za sociální investice pro růst a soudržnost – včetně provádění Evropského sociálního fondu v období 2014-2020, sdělení COM/2013/083; dostupné z: <https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/ec941ebb-2f7e-4948-a914-6587f45e18e1/language-cs>
- zpráva Evropského parlamentu o sociální ekonomice ze dne 26. ledna 2009, 2008/2250(INI); dostupná z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0015+0+DOC+XML+V0//CS>

Odborná literatura

- BEDNÁRIKOVÁ, Daniela. *Příklady dobré praxe aneb sociální podnikání v České republice i zahraničí*. Praha: P3 - People, Planet, Profit, 2012. 47 s. ISBN 978- 80-260-4043-9.
- BEDNÁRIKOVÁ, Daniela; FRANCOVÁ, Petra. *Studie infrastruktury sociální ekonomiky v ČR: plná verze*. Praha: Nová ekonomika, 2011, 63 s. ISBN 978-80-260-0934-4.
- DEFOURNY, Jacques. *From Third Sector to Social Enterprise*. In: Borzaga, C. - Defourny, J. (eds.). *The Emergence of Social Enterprise*. London, New York: Routledge, 2001. s. 1-28. ISBN 0-415-33921-9. Dostupné z <https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/90501/1/Defourny%20From%20third%20sector%20to%20social%20enterprise%202001.pdf>
- DEFOURNY, Jacques; NYSENS, Marthe. *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*. *Journal of*



- Social Entrepreneurship*. New York: Routledge, 2010, č. 1, s. 32–53. ISSN 1942-0676/1942-0684.
- DOHNALOVÁ, Marie. *Sociální ekonomika v evropeizaci českého hospodářství*. In: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 9/2006. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006, s. 40-42. ISBN 80- 86729-31-1.
 - DOHNALOVÁ, Marie. *Sociální ekonomika v evropském kontextu*. Brno: CERM, 2006. 314 s. ISBN 80-720-4428-1.
 - DOHNALOVÁ, Marie a kolektiv. *Sociální ekonomika, sociální podnikání: podnikání pro každého*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 131 s. ISBN 978-80-7357-269-3.
 - DOHNALOVÁ, Marie a kolektiv. *Sociální ekonomika – vybrané otázky*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2009. 92 s. ISBN 978-80-7416-052-3. Dostupné z <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_305.pdf>
 - DOHNALOVÁ, Marie; PRŮŠA, Ladislav. *Sociální ekonomika*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 175 s. ISBN 978-80-7357-573-1.
 - GIDRON, Benjamin; HASENFELD, Yeheskel. *Social Enterprises: An Organizational Perspective*. New York: Palgrave Macmillan UK, 2012. 273 s. ISBN 978-0-230-35879-9.
 - HUNČOVÁ, Magdalena. *Sociální ekonomika a sociální podnik*. Ústí nad Labem: UJEP, 2007. 181 s. ISBN 978-80-7044-946-2.
 - KURKOVÁ, Gabriela; FRANCOVÁ, Petra. *Manuál: jak založit sociální podnik*. Praha: P3 - People, Planet, Profit, 2012, 41 s. ISBN 978-80-260-4042-2.
 - MRAVCOVÁ, Jana; JURČÍK Radek. *Průvodce zadáváním veřejných zakázek: nové možnosti zhodnocení veřejných prostředků*. Praha: Otevřená společnost, 2009. 62 s. ISBN 978-80-87110-16-4.
 - TRČKA, Lukáš a kolektiv. *Sociální podnikání: teorie pro praxi*. Brno: Ústav sociálních inovací, 2014. 96 s. ISBN 978-80-260-7215-7. Dostupné z <http://www.socialni-inovace.cz/publikace/USI_Socialni-podnikani.pdf>

Odborné materiály a studie

- Analýza a návrh na zpracování integračních sociálních podniků do zákona o zaměstnanosti a do jiných právních předpisů. Praha: P3 - People, Planet, Profit, o.p.s., 2013. 53 s. Dostupné z <<http://www.ceske-socialni-podnikani.cz/cz/novinky/810-navrh-na-zpracovani-socialnich-podniku-do-legislativy>>
- ČADIL, Jan. *Analýza nákladů veřejných rozpočtů na středního nezaměstnaného*. Zpracováno pro Novou ekonomiku, o.p.s. v rámci projektu Tematická síť pro rozvoj sociální ekonomiky. 2011. 29 s. Dostupné z



http://server.universium.cz/publikace/10_analyza_nakladu_ver_rozpoctu_stredni_nezames_tnany.pdf>

- KADERÁBKOVÁ, Anna; SAMAN, M. Said. *Příručka pro tvorbu a realizaci inovačních projektů*. Praha: MPSV, 2012. s. 56. Dostupné z <<https://www.esfcr.cz/file/8646>>
- MONZÓN, José Luis; CHAVES, Rafael. *The Social Economy in the European Union*. CIRIEC, 2012. 116 s. Dostupné z <<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf>>
- Národní inovační strategie ČR 2012-2020. Praha, 2011. Dostupná z <<https://www.databaze-strategie.cz/cz/mpo/strategie/narodni-inovacni-strategie-ceske-republiky?typ=struktura>>
- Programové prohlášení vlády České republiky. Praha, 2014. 51 s. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf>
- Sociální ekonomika v Evropské unii. Souhrn zprávy, kterou pro Hospodářský a sociální výbor vypracovalo centrum CIRIEC (Mezinárodní výzkumné a informační centrum pro veřejnou, sociální a družstevní ekonomiku). 48 s. Katalogové číslo EHSV-c-2007-11-CS. Dostupné z <<http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/eesc-2007-11-cs.pdf>>
- Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky. Praha: MŽP ČR, 2010. 96 s. ISBN 978-80-7212-536-4. Dostupný z <https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/Strategicky_ramec_udrzitelneho_rozvoje.pdf>
- Věcný záměr zákona o sociálním podnikání. Dostupný z <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=korna8rj6wuj>>
- Vyhodnocení dotazníkového šetření sociálních podniků v ČR. Zmapování situace sociálních podniků v ČR. P3 - People, Planet, Profit, o.p.s., 2014. 23 s. Dostupné z <http://www.ceske-socialni-podnikani.cz/images/pdf/P3_setreni_SP.pdf>
- Vyhodnocení dotazníkového šetření sociálních podniků v ČR. P3 - People, Planet, Profit, o.p.s., 2015. 30 s. Dostupné z <http://www.ceske-socialni-podnikani.cz/images/pdf/Socialni_podniky_setreni_2015.pdf>
- VYSKOČIL, Marek a kolektiv. *Podklad pro koncepci politiky vlády vůči NNO do roku 2020: Sociální podnikání*. Brno: CVNS, 2014. 39 s. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_vyskocil_pro_web.pdf>

Média

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



- ČTK / 24. Zákon o sociálním podnikání se do podzimních voleb nestihne. *Fórum24.cz* [online]. 2017-03-16 [cit. 2017-09-30]. Dostupné z <http://forum24.cz/udalosti/zakon-socialnim-podnikani-se-podzimmich-voleb-nestihne/>>
- FIALA, Zbyněk. Sociální podnikání dostane nový zákon. *ParlamentníListy.cz* [online]. 2014-05-28 [cit. 2017-09-30]. Dostupné z <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/ZbynekFiala-Socialni-podnikani-dostane-zakon-320926>>

Internetové zdroje

- webové stránky Evropské unie
 - o dostupné z https://europa.eu/european-union/index_cs>
- webové stránky Evropské komise
 - o dostupné z https://ec.europa.eu/commission/index_cs>
- webové stránky Evropského sociálního fondu
 - o dostupné z <https://www.esfcr.cz/>>
- informační portál o strukturálních fondech
 - o dostupné z <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Uvodni-strana>>
- webové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR
 - o dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/>>
- webové stránky Ministerstva pro místní rozvoj ČR
 - o dostupné z <https://www.mmr.cz/cs/Uvodni-strana>>
- webové stránky Rady vlády pro udržitelný rozvoj
 - o dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rada-vlady-pro-udrzitelny-rozvoj--120432/>>
- webové stránky Výboru pro socio-ekonomický rozvoj
 - o dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/udrzitelny-rozvoj/vybory-rvur/vybor-pro-socio-ekonomicky-rozvoj-ii-130104/>>
- webové stránky Unie inovací
 - o dostupné z http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=home>
- webové stránky Evropské výzkumné sítě EMES
 - o dostupné z <https://emes.net/>>
- webové stránky P3 - People, Planet, Profit, o. p. s.
 - o dostupné z <http://www.p-p-p.cz/cz/>>
- webové stránky TESSEA ČR, z.s.
 - o dostupné z <http://www.tessea.cz/>>

2. Sociální začleňování

Sociální podnikání představuje vysoce účinný nástroj zaměstnávání osob ohrožených sociálním vyloučením. Současně je však pouze jedním z nástrojů sociální integrace znevýhodněných skupin obyvatelstva.

V právním řádu České republiky je pojem „sociální začleňování“ definován v § 3 písm. e) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a to jako „proces, který zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný.“ Hlavním cílem je zajistit osobám účast v zaměstnání a rovný přístup ke všem právům, zdrojům, zboží a službám – zejména bydlení, sociální ochraně, zdravotní péči a vzdělání, a tím působit preventivně proti sociálnímu vyčlenění. Uvedeným termínem se rozumí „vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace“ [§ 3 písm. f) zák. č. 108/2006 Sb.].

Základním koncepčním dokumentem, který popisuje prioritní témata České republiky pro oblast sociálního začleňování osob v období let 2014-2020 a pro čerpání podpory z veřejných rozpočtů i využívání evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014+, je *Strategie sociálního začleňování 2014-2020*.⁴³ Předmětná strategie má přispět k plnění národního cíle redukce chudoby a sociálního vyloučení („udržení hranice počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech s nízkou pracovní intenzitou do roku 2020 na úrovni roku 2008“), k němuž se Česká republika zavázala v koncepci *Evropa 2020*.⁴⁴ Plnění uvedeného cíle je monitorováno

⁴³ Strategie navazuje na další koncepční dokumenty, které integruje a doplňuje [Evropská platforma pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení: evropský rámec pro sociální a územní soudržnost – Sdělení Evropské komise (+ Rámcová pozice ČR); Investice pro evropskou konkurenceschopnost: Příspěvek České republiky ke Strategii Evropa 2020: Národní program reforem České republiky 2011 a 2012; Souhrnný návrh zaměření budoucí kohezní politiky EU po roce 2013 v podmínkách České republiky; Rozvojové priority MPSV na období 2014+; Národní akční plán inkluzivního vzdělávání; Koncepce a Strategie zaměstnanosti ČR do roku 2020; Koncepce bydlení ČR do roku 2020; Komplexní řešení sociálního bydlení; Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020; Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015; Národní strategie ochrany práv dětí (priority na léta 2012-2018); Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období 2012-2015; Národní strategie prevence násilí na dětech v ČR na období 2008-2018; Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017; Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010-2014; Koncepce romské integrace na období 2010-2013; Zpráva o stavu romské menšiny v roce 2012; Koncepce boje proti extremismu pro rok 2013; Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2012 až 2015].

⁴⁴ Strategie Evropa 2020 nahradila Lisabonskou strategii z roku 2000, jejímž cílem bylo vytvořit z Evropské unie do roku 2010 „nejdynamičtější a nejkonzistentnější ekonomiku světa založenou na znalostech, schopnou udržitelného hospodářského růstu, vytváření více kvalitních pracovních příležitostí a zachovávající sociální soudržnost“. Lisabonská strategie byla založena na třech hlavních pilířích: 1. Evropské strategii zaměstnanosti, 2. Evropské strategii sociálního začleňování, 3. Evropské strategii udržitelného rozvoje. V letech 2004-2010 připravovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě uvedené koncepce v dvouletých intervalech národní akční plány sociálního začleňování. Od roku 2006 se tyto plány staly součástí Národních zpráv o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování České republiky, které dále obsahovaly Národní strategii pro důchody a Národní strategii zdravotní a dlouhodobé péče. V současnosti je v oblasti boje s chudobou a sociálním vyloučením stěžejní iniciativou Strategie Evropa 20 Evropská platforma pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Zdroj: Webové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí [online]. 2012-05-09 [citováno 2017-09-30]. Dostupné z <<http://www.mpsv.cz/cs/9078>>. Webové stránky Evropské platformy pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení [online]. Cit. 2017-09-30. Dostupné z <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=961>>.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

prostřednictvím *Národního programu reformy ČR*, který je každoročně aktualizován, a to v návaznosti na vývoj plnění cílů strategie na celoevropské úrovni, dosažený pokrok v zemi a vývoj politických priorit vlády.

Monitoring plnění a vyhodnocování účinnosti opatření obsažených ve *Strategii 2014-2020* provádí Komise pro sociální začleňování, která je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem ministra práce a sociálních věcí v oblasti sociální politiky se zaměřením na boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení.⁴⁵ Posláním Komise je především zajišťovat implementaci politiky České republiky a Evropské unie v oblasti sociálního začleňování přípravou národních strategických dokumentů v této oblasti a monitorovat a analyzovat naplňování stanovených cílů. Ministerstvo práce a sociálních věcí zpracovává každoročně ve spolupráci s Komisí *Zprávu o plnění opatření Strategie sociálního začleňování 2014-2020*, kterou předkládá vždy do 30. dubna následujícího kalendářního roku členům vlády.⁴⁶

Základním nástrojem pro řešení sociálního začleňování osob sociálně vyloučených nebo sociálním vyloučením ohrožených je z pohledu *Strategie 2014-2020* sociální práce – profesionální aktivita vytvářející podmínky pro nerušené naplňování základních lidských práv a svobod, zejména práva na zachování lidské důstojnosti, a spočívající v pomoci konkrétním osobám či komunitám s cílem zlepšit nebo obnovit jejich schopnost sociálního fungování v přirozeném prostředí. Tam, kde u klientů již společenské uplatnění není možné, podporuje sociální práce co nejdůstojnější způsob jejich života.⁴⁷ Legislativní rámec sociální práce tvoří zejména následující právní předpisy:

- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (§ 92-96);
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (§ 2 a § 35);
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (§ 1-2, § 67);
- zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (§ 4);
- zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (§ 7, § 63-65);

⁴⁵ Komise pro sociální začleňování byla zřízena na základě usnesení vlády ČR č. 476 ze dne 19. května 2003 ke zřízení meziresortní Komise pro přípravu *Společného memoranda o sociálním začleňování a Národního akčního plánu sociálního začleňování*.

⁴⁶ Při Úřadu vlády dále působí jako jeden z odborů Sekce pro lidská práva Agentura pro sociální začleňování, která je vládním nástrojem na podporu obcím při řešení problematiky sociálního vyloučení. Agentura spolupracuje s ministerstvy, přenáší poznatky z komunální úrovně směrem ke státní správě a podílí se na formování státní politiky sociálního začleňování a její koordinaci.

⁴⁷ *Zpráva o plnění opatření Strategie sociálního začleňování 2014-2020 za rok 2016*. Praha: MPSV, 2017. s. 6. Dostupná z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/30874/Zprava_o_plneni_opatreni_Strategie_sociálního_zaclenovani_za_r_2016.pdf>

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

- zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 332/2013 Sb., o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka.

Strategie 2014-2020 označila za hlavní nedostatky v oblasti sociální práce především personální a finanční poddimenzovanost celého sektoru, nevyjasněnost a nejednotnost cílů sociální práce, nevyjasněnost kompetencí jednotlivých aktérů sociálního začleňování na místní úrovni a v neposlední řadě také nedostatečnou spolupráci a koordinaci aktérů při samotném výkonu sociální práce.⁴⁸ K tomu přistupuje dynamika společenského vývoje, která nejenomže podněcuje změny v demografické struktuře obyvatelstva, ale také implikuje komplexnost a složitost sociálních problémů, jež vyžadují vysoce odborné a mnohaúrovňové intervence ze strany sociální práce.

Na základě identifikovaných potřeb⁴⁹ zpracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí jako hlavní gestor celé problematiky v posledním funkčním období věcný záměr zákona o sociálních pracovnících, který představuje legislativní úpravu odborného statusu – profese a systému celoživotního vzdělávání sociálních pracovníků za účelem garance odbornosti a kvality výkonu sociální práce na území ČR. Navrhovaná právní úprava má být jedním z pilířů sociálního systému v České republice – stanovuje předpoklady a podmínky pro výkon sociální práce, vymezuje profesní postavení sociálních pracovníků a možnosti jejich profesního růstu a zřizuje registr sociálních pracovníků, kdy část tohoto registru má být veřejná a dostupná prostřednictvím webové aplikace. Nový zákon o sociálních pracovnících vykazuje charakter obecného právního předpisu (*lex generalis*) ve vztahu ke zvláštním právním předpisům (*lex specialis*) regulujícím činnosti sociálních pracovníků nebo specifické podmínky výkonu sociální práce. K podkladovým materiálům pro přípravu věcného záměru zákona probíhal v letech 2013-2015 široký konzultační proces. V roce 2016 byl materiál podroben mezirezortnímu připomínkovému řízení a po vypořádání připomínek byl postoupen k projednání Legislativní radě vlády ČR a vládě ČR. Navrhované změny navazují na *Programové prohlášení vlády* ze dne 12. února 2014 „*zajistit dostupné kvalitní odborné činnosti sociálních pracovníků v rámci sociálního systému*“ a na koaliční smlouvu ČSSD, hnutí ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013-2017, která obsahuje závazek „*posílit postavení sociálních pracovníků, kteří mají klíčovou roli v ochraně lidské důstojnosti, udržení sociální soudržnosti a v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení*“.

⁴⁸ Strategie sociálního začleňování 2014-2020. Praha: MPSV, 2014. s. 18-19. Dostupná z internetové adresy <http://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf>

⁴⁹ Musil, Bareš, Havlíková (2011) uvádějí – pokud jde o problémy v oblasti výkonu sociální práce – nízkou informovanost veřejnosti o možnostech podpory a pomoci ze strany sociálních pracovníků, resp. sociální práce, nedostatečné využívání potenciálu sociálních pracovníků, kdy v praxi je jejich činnost často redukována na zajišťování administrativy nebo ošetření akutních situací klienta, a dále provádění některých činností sociální práce osobami bez patřičné kvalifikace.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



Hlavním cílem návrhu zákona je tedy zvýšit kvalitu a etický rozměr sociální práce prostřednictvím její profesionalizace. Předpoklady pro výkon sociální práce coby povolání jsou v současnosti upraveny zejména v zákoně o sociálních službách (zák. č. 108/2006 Sb.) a právě vágnost a nejednoznačnost formulací působí v praxi časté spory při interpretaci. Snahy o legislativní ukotvení systému sociální práce na území ČR jsou přitom vyvíjeny již od první poloviny 90. let 20. století. První varianta věcného záměru zákona o sociálních službách z roku 2001 koncipovala sociální služby širěji než současná úprava a do svého rozsahu zahrnovala prakticky veškeré činnosti týkající se oblasti sociální ochrany a sociálního zabezpečení mimo finanční dávky. Předloha stanovovala rovněž kvalifikační předpoklady pro sociální pracovníky a upravovala proces registrace a udělování licencí státním úřadem. Záměr však nebyl realizován – *Koncepce celoživotního vzdělávání sociálních pracovníků* z roku 2003 doporučila samostatnou právní regulaci výkonu sociální práce a v návaznosti na uvedené byly vládě o dva roky později předloženy jednak *Teze legislativního zakotvení výkonu sociální práce a celoživotního vzdělávání sociálních pracovníků*, jednak návrh zákona o sociálních službách, který vymezoval sociální služby úžeji. V roce 2006 pak byla přijata pouze jedna nová norma, a to právní úprava systému sociálních služeb. Tzv. profesní zákon týkající se samotného výkonu sociální práce vláda odložila a dílčí pravidla byla včleněna do zákona o sociálních službách.⁵⁰

Pokud jde o srovnání se zahraničními právními úpravami, lze souhrnně konstatovat, že sociální práce má ve většině států postavení samostatné a svébytné profese. Pro výkon sociální práce se povětšinou vyžaduje odborná kvalifikace v podobě vysokoškolského vzdělání ve studijním programu sociální práce minimálně na bakalářském stupni. V některých zemích je nezbytná registrace sociálních pracovníků ve státní nebo profesní organizaci, kdy okamžikem registrace tato organizace ručí za vzdělání a profesionalitu sociálního pracovníka. Tvůrci etických kodexů jsou profesní organizace [Association Nationale des Assistants de Service Social (ANAS) ve Francii, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (CGCO) ve Španělsku, Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit (DBSA) v Německu, Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych

⁵⁰ Tzv. profesní zákon chybí například i v Německu. Sociální pracovníci jsou zde sdruženi v profesních asociacích, kdy největší z nich – Německý profesní spolek pro sociální práci (Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit – DBSA) již bezmála dvě desítky let požaduje přijetí samostatné právní úpravy, která by stanovila jasná pravidla výkonu sociální práce. Obdobný vývoj lze sledovat v sousedním Rakousku, kde je aktuálně připravován návrh zákona o povoláních a vzdělání v sociální práci. I zde vyvíjí snahy o profesionalizaci sociální práce profesní spolek, a to Rakouský svaz sociálních pracovníků a sociálních pracovníc (Österreichischer Berufsverband der Sozialarbeiterinnen – OBDS). Na Slovensku nabyl zákon o sociální práci [zákon č. 219/2014 Z.z., o sociální práci a o podmínkách výkonu některých odborných činnostech v oblasti sociálních věcí a rodiny a o změně a doplnění některých zákonů] účinnosti dne 1. ledna 2015. Do té doby zde nebyla pro výkon sociální práce stanovena žádná obecná pravidla, a to ani na úrovni profesní (etické). Pouze v dílčích úpravách bylo možné nalézt specifická ustanovení týkající se výkonu sociálních práce v těchto zvláštních oblastech. Zákon vymezuje minimální kvalifikační předpoklady pro výkon profese a zřizuje Slovenskou profesní komoru sociálních pracovníků. V USA se pro výkon sociální práce vyžaduje odborná kvalifikace (vzdělání), získání licence a registrace sociálního pracovníka. Členství v profesní komoře je zde dobrovolné a není podmínkou pro získání licence. Ve Velké Británii sdružuje profesní komora pouze registrované sociální pracovníky, přičemž členství v této komoře je taktéž dobrovolné.

(PTSP) v Polsku, British Association of Social Workers (BASW) ve Velké Británii, National Association of Social Workers (NASW) v USA anebo Australian Association of Social Workers (AASW) v Austrálii].

Mezi další oblasti významné pro řešení sociálního začleňování *Strategie 2014-2020* řadí:

- sociální služby – „činnost nebo soubor činností podle zákona o sociálních službách zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení“ [§ 3 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů];
- podporu přístupu k bydlení, které představuje základní podmínku sociálního začlenění – bezdomovectví je chápáno jako extrémní forma sociálního vyloučení, která ztěžuje, nebo dokonce znemožňuje přístup k dalším zdrojům;⁵¹
- podporu rodiny, která zaujímá v procesu soudržnosti a dalšího rozvoje společnosti klíčové postavení;
- podporu v oblasti rovných příležitostí;⁵²
- podporu rovného přístupu ke vzdělání, které napomáhá k eliminaci sociálních rozdílů a ke snižování nákladů budoucích sociálních politik;
- podporu rovného přístupu k zaměstnání (a jeho udržení) – podpora zaměstnanosti je nezbytným předpokladem k zajištění adekvátního příjmu a zabránění ohrožení chudobou;

⁵¹ Jednotlivé aspekty zajištění pomoci potřebným osobám v oblasti bydlení, včetně otázek investiční podpory bydlení, upravují zejména následující právní předpisy: zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů; nařízení vlády č. 284/2011 Sb., o podmínkách poskytnutí a použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na podporu výstavby nájemních bytů na území České republiky a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Základním strategickým dokumentem v předmětné oblasti je *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*, kterou schválila vláda ČR usnesením č. 666 ze dne 28. srpna 2013 a v níž byla přijata definice ETHOS (Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení) coby základní východisko k řešení problematiky bezdomovců a osob ohrožených ztrátou bydlení. Definice ETHOS zahrnuje jak zjevné bezdomovce, tj. osoby, které žijí venku bez střechy nad hlavou, tak osoby, které v důsledku nemožnosti zajistit si jiné prostory pobývají v komerčních ubytovacích zařízeních a pobytových sociálních službách (azylové domy, domy na půl cesty apod.), dále osoby, jejichž bydlení je nejisté, a také osoby, které žijí v podmínkách, jež neodpovídají minimálním standardům bydlení v daném kulturním a sociálním prostředí. Bezdomovectví již tedy není pojímáno jako „přespávání na ulici“, ale jako komplexní proces ohraničený na jedné straně okamžikem ohrožení ztrátou bydlení a na druhé straně návratem do standardního a trvalého bydlení.

⁵² Právo na rovné zacházení, zahrnující rovný přístup ke všem zdrojům, právům, zboží a službám a současně ochranu před diskriminací, má povahu nezadatelného, nezczitelného, nepromlčitelného a nezrušitelného základního lidského práva. Srov. čl. 1 odst. 1, čl. 6 Ústavy ČR; čl. 1 a čl. 3 odst. 1 LZPS. Česká republika je jako členská země Rady Evropy a Evropské unie a jako signatář řady mezinárodněprávních smluv o lidských právech [Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech – vyhl. č. 120/1976 Sb.; Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.; Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, vyhl. č. 95/1974 Sb. aj.] povinna zajistit oprávněný výkon předmětných práv všem bez rozdílů.



- zajištění slušných životních podmínek;⁵³
- podporu přístupu ke zdravotní péči;⁵⁴
- podporu dalším začleňujícím veřejným službám, zejména prevenci kriminality a podporu začleňujících služeb pro osoby závislé (na návykových látkách, patologickém hráčství a jiných závislostech) a osoby těmito závislostmi ohrožené.⁵⁵

Vzhledem k omezenému rozsahu této analýzy nemůže být jednotlivým oblastem věnována detailní pozornost.⁵⁶ Je však třeba zmínit novelu zákona č.108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, kterou připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí v posledním funkčním období vedle věcného záměru zákona o sociálních pracovnících a která má za cíl jednak zoptimalizovat, zpřehlednit a zjednodušit systém sociálních služeb a služeb poskytovaných na základě pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, jednak zpřesnit pravomoci a kompetence orgánů veřejné správy

⁵³ Sociální pomoc nezbytnou pro důstojný život, jakými jsou garance účasti na trhu práce a garance adekvátního příjmu zaručujícího slušnou životní úroveň člověka i jeho rodiny, upravuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí. V situaci, kdy chudobu a sociální vyloučení nelze z různých důvodů řešit nebo zcela vyřešit integrací na trhu práce, doplňují politiku zaměstnanosti další elementy sociální ochrany – pojistné a nepojistné dávkové systémy.

⁵⁴ Rovný přístup ke zdravotní péči, kdy každý pojištěnec, jenž splňuje zákonné podmínky účasti na veřejném zdravotním pojištění, disponuje stejnými právy i povinnostmi, je garantován *Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o lidských právech a biomedicíně* (sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 96/2001 Sb.m.s.) a v podrobnostech rozveden zejména v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Základním strategickým dokumentem v této oblasti je *Národní strategie protidrogové politiky 2010-2018*, kterou schválila vláda ČR usnesením č. 340 ze dne 10. května 2010 a která představuje základní programové vyjádření záměrů a postupů při řešení problému užívání drog a látkových závislostí ve společnosti. Předmětná strategie navazuje na *Protidrogovou strategii EU*, která je založena na čtyřech pilířích: snižování dostupnosti drog, primární prevenci, léčbě a sociálním začleňování a snižování rizik. Úkoly a cíle jsou následně specifikovány v tříletých *Akcích plánech*, které jsou pravidelně vyhodnocovány a předkládány vládě.

⁵⁶ *Strategie 2014-2020* identifikovala v jednotlivých oblastech hlavní problémové okruhy. V případě sektoru sociálních služeb se jedná o omezené kapacity a dostupnost sociálních služeb, rozdíly v kvalitě jejich poskytování, neudržitelnost systému financování, personální nesystémovost (nevyjasněnost rolí a kompetencí) a nedostatečnou komunikaci mezi teorií a praxí. Jako cíl byla stanovena optimalizace systému sociálních služeb, včetně otázky financování tak, aby byl reflektován jak demografický vývoj, tak nároky uživatelů a rostoucí náklady poskytovatelů. V případě přístupu k bydlení byly jako hlavní překážky označeny nedostatek dostupného a nesegregovaného bydlení (riziko nárůstu prostorového vyloučení), nízká dostupnost nástrojů prevence vyloučení z bydlení, chybějící legislativa, nástroje a finanční prostředky pro řešení sociálního bydlení a uplatňování principu „bydlení za odměnu“. V oblasti zajištění slušných životních podmínek upozorňovala *Strategie 2014-2020* na zvyšování počtu osob v hmotné nouzi, nízkou (a demotivující) úroveň minimální mzdy, vysokou úroveň zadluženosti domácností, nedostatečnou vymahatelnost spotřebitelských práv a nízkou úroveň finanční gramotnosti v ČR. V případě přístupu osob k zaměstnání byly jako hlavní nedostatky vyhodnoceny personální poddimenzovanost služeb zaměstnanosti, nízká provázanost poskytování sociálních dávek s příjmem ze zaměstnání, nedostatečná spolupráce relevantních aktérů, nedostatečná nabídka dostupných služeb výchovy a péče o předškolní děti za účelem sladění rodinného a pracovního života, nedostatečná provázanost vzdělávání a dovedností s potřebami trhu práce, regionální disproporce na trhu práce a nedostatečný rozvoj sociálního podnikání. V oblasti podpory dalším začleňujícím veřejným službám mimo sektor sociálních služeb *Strategie 2014-2020* uvedla požadavek na vytvoření integrovaného systému kvalitních a dostupných služeb pro osoby závislé nebo závislostí ohrožené, při současném zajištění stabilního financování, administrace a managementu, a provázanosti těchto služeb s dalšími začleňujícími službami a institucemi.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

tak, aby odborná pomoc byla co nejlíže potřebným občanům. Předpokládaný termín nabytí účinnosti byl s výjimkou vybraných ustanovení stanoven na 1. leden 2018. Ani tuto předlohu se však nepodařilo schválit.

Celý sektor a zejména systém sociální práce v ČR tak zůstává roztržštěný. Nadále existují významné rozdíly v rozsahu, dostupnosti a kvalitě poskytování jak sociálních služeb, tak sociální práce, která je závislá na místních podmínkách v jednotlivých obcích.⁵⁷ S účinností od 1. ledna 2015 byl novelou zákona o sociálních službách č. 254/2014 Sb. zaveden alespoň dotační titul na financování části sociální práce a koordinace poskytování sociálních služeb, jež vykonávají krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou nebo přenesenou působností, kdy záměrem tohoto opatření bylo stabilizovat a následně zvýšit počty sociálních pracovníků v těchto úřadech. Za účelem zlepšení interakce mezi jednotlivými aktéry při výkonu sociální práce dále Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2016 zahájilo realizaci projektů „Systémová podpora profesionálního výkonu sociální práce II.“ a „Systémová podpora sociální práce v obcích“, které jsou zaměřeny na multidisciplinární přístup a spolupráci při výkonu sociální práce, na kvalitu výkonu a zvýšení dostupnosti sociální práce a na navyšování odborných kompetencí sociálních pracovníků,⁵⁸ a nastavilo spolupráci mezi metodiky výkonu sociální práce krajských úřadů a úřadů práce. Již předtím zákon č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, uložil krajským pobočkám Úřadu práce povinnost informovat obce o tom, že nový příjemce dávky doplatku na bydlení užívá substandardní formu bydlení; obec by měla následně takovému příjemci v rámci sociální práce nalézt jiné, vhodnější bydlení ve standardní formě. Dále byla vydána Instrukce MPSV č. 10/2016 Postup při posouzení případu hodného zvláštního zřetele u osob užívajících jiný než obytný prostor, ubytovací zařízení a část bytu podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a Instrukce MPSV č. 19/2016 Minimální standard rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky v kontextu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, která definuje minimální rozsah výkonu sociální práce na úřadech práce a upravuje spolupráci referentů a sociálních pracovníků Úřadu práce s dalšími subjekty, zejména sociálními pracovníky obecních úřadů a poskytovateli sociálních služeb.

⁵⁷ Již dne 4. července 2012 vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí pro potřeby krajských úřadů, obecních úřadů typu II. a III. a újezdních úřadů *Doporučený postup č. 1/ 2012 k realizaci činností sociální práce* s cílem sjednotit postupy těchto úřadů, jakož i činnost a metody sociálních pracovníků. Uvedená metodika byla vydána podle § 92, § 93, § 93a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, podle § 7, § 63, § 64 a § 65 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, podle § 4a zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcí vyhlášky č. 424/2011 Sb.

⁵⁸ Součástí projektu „Systémová podpora sociální práce v obcích“ je mimo jiné pilotní ověření dvou typových pozic sociálních pracovníků působících převážně ve terénu – koordinátora podpory a terénního sociálního pracovníka.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

3. Sociální bydlení

3.1 Právní úprava sociálního bydlení v ČR

V obecné rovině lze konstatovat, že Česká republika nedisponuje žádným komplexním právním předpisem, který by uceleně zpracovával problematiku sociálního bydlení. Přestože byla implementace uvedeného institutu do českého právního řádu obsažena v *Programovém prohlášení vlády*, schváleném dne 12. února 2014,⁵⁹ k legislativnímu zakotvení nakonec nedošlo. Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení (dále jen „návrh zákona o sociálním bydlení“) byl poslancům rozeslán až v závěru volebního období, a to jako sněmovní tisk č. 1065 dne 21. března 2017. Problematika sociálního bydlení je tak vymezena pouze ve strategickém dokumentu nazvaném *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025*, který byl schválen usnesením vlády ČR č. 810 ze dne 12. října 2015. Zmíněná koncepce definuje priority v oblasti sociálního bydlení a představuje základ pro případnou systémovou úpravu dané problematiky.

Hlavním cílem návrhu zákona o sociálním bydlení bylo vyřešit komplexním způsobem dlouhodobě neřešený problém spočívající v absenci funkčního systému stabilního, bezpečného a adekvátního (tj. důstojného a dostupného) bydlení pro potřebné osoby v České republice, kdy tento stav podmiňuje řada faktorů jak na straně nabídky (nedostatečný počet vhodného a dostupného bydlení, diskriminační praktiky majitelů nemovitostí), tak na straně poptávky (nízké příjmy obyvatel, absence rodinného zázemí, zdravotní stav, resp. zranitelnost životního cyklu, stigmatizace apod.).⁶⁰ Předloha zaváděla definici sociálního bydlení, specifikovala cílové skupiny mající nárok na podporu ze systému, vymezovala působnost jednotlivých orgánů, stanovovala finanční mechanismy pro rozvoj a udržitelnost sociálního bydlení v České republice a v neposlední řadě zjednodušovala úpravu sociálních dávek na bydlení v podobě jednotného příspěvku na bydlení.⁶¹ Záměrem předkladatelů bylo zlepšit celkovou situaci v bydlení a prevenci ztráty bydlení, ukončit obchod s chudobou v rámci podstandardního ubytování, odstranit netransparentnost v oblasti podpory bydlení pro sociálně potřebné, redukovat náklady státu v souvislosti s negativními jevy v sociálně-vyloučených lokalitách, resp. snížit počet těchto sociálně-vyloučených lokalit a zajistit úspěšnou integraci sociálně-vyloučených

⁵⁹ Viz oddíl 3.12 – Lidská práva a rovné příležitosti, oddíl 3.13 – Ministerstvo pro místní rozvoj, oddíl 5.3 – Opatření proti chudobě a sociálnímu vyloučení, oddíl 11.3 – Boj s korupcí a organizovaným zločinem. Cit. 2017-09-30. Dostupné z <<https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-unor-2014.pdf>>

⁶⁰ Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení. Sněmovní tisk 1065. Dostupný z internetové adresy <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1065>>

⁶¹ Příspěvek na bydlení přejímal principy obou zavedených dávek na bydlení a byl koncipován tak, aby pokrýval potřeby všech rizikových skupin osob. Předloha počítala s posuzováním fakticity soužití a poskytováním příspěvku podle skutečné potřeby, při zohlednění příjmů a majetku dotčených osob, a to výlučně do prostor vhodných pro bydlení.

osob zpět do společnosti.⁶² I přesto však návrh narazil při projednávání na odpor, a to jak v koalici a následně v Poslanecké sněmovně, tak u obcí a měst. Předmětem sporů se stalo především vymezení cílových skupin a dále otázka případné dobrovolnosti či povinnosti místních samospráv zajišťovat sociální bydlení. Finální koncept přitom počítal s tím, že zapojení do systému by spočívalo na individuálním rozhodnutí každé obce. Radnice by pro tyto účely mohly žádat o investiční a provozní dotace Státní fond rozvoje bydlení, a pokud by sociální byty přidělovat nechtěly, zajistil by je místo nich přímo uvedený fond na základě posudku Úřadu práce.⁶³ Předloha současně obcím umožňovala vytvářet vlastní systémy podporovaného bydlení a vymezovat cílové skupiny šířeji podle místních podmínek a na základě dobré praxe. Úprava dále doplňovala a zefektivňovala existující nástroje řešení problémů v oblasti sociálního bydlení, a to mimo jiné navýšením finančních prostředků poskytovaných na výkon sociální práce. Počítalo se rovněž s posílením těchto výdajů z evropských fondů, především z programu OP Zaměstnanost a Integrovaného regionálního operačního programu. Poskytovatelé sociálního bydlení, tj. obce a Státní fond rozvoje bydlení, měly mít povinnost zajišťovat zákonem definované standardy sociálních bytů a udržovat výši nájmu na úrovni sociálního nájemného. V případě, že by poskytovatel sociálního bydlení nedisponoval dostatečnou kapacitou bytového fondu, byl by oprávněn obstarat vhodný byt na volném trhu. Rozhodnutí o bytové nouzi měly vydávat obecní úřady a krajské pobočky Úřadu práce. Předloha vymezovala také povinnosti osob v bytové nouzi, zejména povinnost dodržovat podmínky nájemní smlouvy, spolupracovat se sociálním pracovníkem a ohlásit skončení nepříznivé životní situace.

V posledním funkčním období se podařilo dosáhnout alespoň částečné změny v oblasti sociálních dávek, a to zákonem č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Na základě uvedené novely byly od 1. ledna 2015 definovány stavebně technické a hygienické podmínky pro přiznání doplatku na bydlení v podstandardních formách bydlení a zároveň byla stanovena maximální výše doplatku poskytovaného na bydlení v těchto formách. Další novelizace citovaného předpisu, uveřejněná pod č. 98/2017 Sb., zrušila kritizovanou pravomoc obcí posuzovat „případy hodné zvláštního zřetele“ v souvislosti s přiznáním doplatku na bydlení do podstandardních forem bydlení. Nově jsou místní samosprávy oprávněny doporučovat písemně další postup.

Platná právní úprava v oblasti sociálního bydlení tak zůstává nadále roztržštěná a její efektivita nízká. Český právní řád obsahuje pouze několik dílčích nástrojů na podporu potřeb občanů v sociální a bytové oblasti. V první řadě mezi ně patří již zmíněné sociální dávky určené osobám přímo ohroženým

⁶² Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení. Sněmovní tisk 1065. Dostupný z internetové adresy <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1065>>

⁶³ Sociální bydlení mělo být poskytováno ve třech formách, a to jako krizové bydlení, sociální byt či dostupný byt.

vysokými náklady na bydlení a ztrátou bydlení – příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Příspěvek na bydlení je dávkou státní sociální podpory poskytovanou podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, kterou stát přispívá na krytí nákladů na bydlení rodinám či jednotlivcům s nízkými příjmy. Naproti tomu doplatek na bydlení je dávkou pomoci v hmotné nouzi, poskytovanou podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, která řeší nedostatek příjmu k uhrazení nákladů na bydlení u osoby či rodiny v případech, kdy nestačí vlastní příjmy ani příspěvek na bydlení. Dále je třeba zmínit investiční nástroje, poskytované především ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, resp. Státního fondu rozvoje bydlení,⁶⁴ resp. evropské investiční nástroje, podporu státu prostřednictvím stavebního spoření nebo možnost daňového odpočtu pro osoby, které splácejí hypotéku či úvěr na bydlení. Patří sem i sociální služby, jako například azylové domy, noclehárny a další služby ambulantního či terénního charakteru, a výkon sociální práce.⁶⁵

Obce pod pojem „sociální bydlení“ zahrnují různé druhy bydlení pro různorodé cílové skupiny a možnosti občanů pro získání sociálního bydlení v České republice se tak odvíjejí od jejich trvalého bydliště. Následkem je koncentrace sociálně znevýhodněných osob ve vybraných lokalitách, v nichž následně bobtnají problémy spojené se sociálním vyloučením. Na dané obce je rovněž kladena nepřiměřená administrativní a finanční zátěž. V praxi nadále přetrvává parciální přístup k řešení celé problematiky; patrná je zejména nedostatečná provázanost mezi nástroji státních a municipálních politik a nejednotnost výkladů při samotném provádění sociálního bydlení. Chybí rovněž funkční systém financování sociálního bydlení především v investiční oblasti z národních zdrojů. S ohledem na programová prohlášení politických stran kandidujících do Poslanecké sněmovny lze usuzovat, že problematika sociálního bydlení se stane jednou z priorit i nadcházející vlády.⁶⁶

3.2 Právní úprava sociálního bydlení v zahraničí a v právu EU

Přestože *Listina základních práv Evropské unie* zmiňuje právo na pomoc v oblasti bydlení, jejímž cílem je zajistit „*důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky*“, jednotná

⁶⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj poskytuje v rámci programu „Podpora bydlení“ každý rok dotace na vznik nájemních bytů pro sociální bydlení osob, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé sociální situace podmíněné věkem, zdravotním stavem nebo sociálními okolnostmi jejich života. Dotace je možné použít jak na výstavbu nových sociálních bytů, tak na pořízení již existujících nemovitostí (ve formě koupě či dražby).

⁶⁵ Mezi adresné a komplexní nástroje sociální práce související s problematikou bydlení patří například programy prevence ztráty bydlení, sociální realitní agentury, participativní metody využívající spoluúčasti klientů na rozhodování a samotné realizaci aktivit (jako např. podpora institutu domovníka či klientských domovních samospráv), programy koordinované inter-organizační spolupráce a podpory bydlení vysoce zranitelných skupin, účast sociálních pracovníků na zavádění a systematizaci administrace systému sociálního bydlení v obci, zavádění case managementu a jiných forem koordinace v inter-organizační spolupráci, sociální šetření, individuální plánování, síťování a multidisciplinární spolupráce či případová konference.

⁶⁶ ČTK. Sociální bydlení? Chtějí ho všechny strany, přesto dosud není. *Deník.cz* [online]. 2017-08-25 [cit. 2017-09-30]. Dostupné z <http://www.denik.cz/z_domova/socialni-bydleni-chteji-ho-vsechny-strany-presto-dosud-neni-20170825.html>

definice sociálního bydlení chybí i na úrovni práva EU.⁶⁷ Jednotný není ani přístup k jeho zajišťování či podpoře. Jednotlivé členské státy tak mají své vlastní systémy sociálního bydlení, které se liší především mírou veřejných intervencí a podobou poskytovaných bytových služeb.⁶⁸ Při pojmovém vymezení sociálního bydlení se však shodují na třech společných prvcích: 1. smyslu sociálního bydlení, jímž je obecný zájem; 2. účelu sociálního bydlení, jímž je zvýšení nabídky cenově dostupného bydlení výstavbou, správou či nákupem sociálního bydlení; 3. konkrétních cílech sociálního bydlení, které se týkají sociálně-ekonomického statusu nebo přítomnosti rizikových faktorů. Z hlediska formy vlastnictví se ve většině členských států EU poskytuje sociální bydlení jako nájemní, v některých zemích, jako například ve Španělsku, Řecku či na Kypru, je možný prodej bytů za nízkou cenu anebo forma sdíleného vlastnictví, kdy si nájemníci zakoupí podíl na bytu a za zbývající část platí nájemné (Spojené království). Nejnovější trend v tomto sektoru naznačuje stále intenzivnější zapojení velkého počtu subjektů do procesu sociálního bydlení (místní orgány veřejné správy, veřejné korporace, neziskové organizace a jejich asociace, asociace a společnosti s omezeným ziskem, družstva a v některých případech dokonce soukromí developři a investoři); soukromý i veřejný sektor však mají většinou jasně vymezenou působnost. V Dánsku a Nizozemí je poskytování sociálního bydlení doménou neziskového sektoru, v Rakousku, Maďarsku, Německu, Belgii, Itálii, Španělsku, Portugalsku, Estonsku či Švédsku mají klíčový význam družstva. Financování systému sociálního bydlení nabývá v jednotlivých členských státech EU rozmanitých podob. Někde je uvedený sektor financován téměř výlučně z veřejných zdrojů, v jiných zemích jsou poskytovatelé sociálního bydlení částečně odkázáni na půjčky z finančních trhů. Rozdíly se vyskytují i v oblasti příjemců služeb sociálního bydlení. V některých členských státech EU je sociální bydlení koncipováno jako univerzální služba určená potenciálně všem občanům, kdy veřejná sféra vystupuje jako regulátor trhu a v souladu s místními politikami vylepšuje sociální nabídku, někde se naopak jedná o cílenou službu, kdy sektor sociálního bydlení funguje paralelně, resp. odděleně od komerčního nájemního trhu a sociální bydlení je určeno pouze pro ty osoby, které nejsou z důvodu nízkého příjmu schopny získat bydlení na soukromém trhu.⁶⁹

V oblasti mezinárodního práva je právo na bydlení obvykle koncipováno jako součást práva na přiměřenou životní úroveň. Srov. čl. 25 *Všeobecné deklarace lidských práv* anebo čl. 11 odst. 1 *Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech*. Obdobně *Úmluva o právech osob se zdravotním postižením* upravuje právo osob se zdravotním postižením na přiměřenou životní

⁶⁷ Srov. terminologii – např. Francie („bydlení za mírný nájem“), Německo („podpora bydlení“), Rakousko („bydlení s omezeným ziskem“ či „lidové bydlení“), Španělsko („chráněné bydlení“) či Švédsko („bydlení formou veřejné služby“).

⁶⁸ Z hlediska podílu sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu dosahují nejvyšších hodnot Nizozemsko (32 %), Rakousko (23 %) a Dánsko (19 %) oproti průměru EU (8,3 %), zatímco země z východní Evropy a Středozemí mají tento podíl nižší než 5 %. Řecko a Lotyšsko pak dokonce vykazují nulový podíl. Zdroj: Braga, Palvarini, 2013.

⁶⁹ V podrobnostech Braga, Palvarini, 2013.

úroveň, zahrnující i právo na bydlení a odpovídající životní podmínky [čl. 28] a právo na přístup k programům sociálního bydlení [čl. 28 odst. 2 písm. d)]. *Evropská sociální charta* uvádí v čl. 16 v rámci garance práva rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu jako jeden z nástrojů pro dosahování tohoto cíle „poskytování bydlení pro rodiny“. V dodatkovém protokolu Charty je pak podrobně rozvedeno účinné uplatňování práva seniorů na sociální ochranu, které má být zajištěno mimo jiné i poskytnutím bydlení přiměřeného potřebám a zdravotnímu stavu starých lidí nebo poskytnutím dostatečné podpory na přizpůsobení jejich bydlení. Přestože právo na bydlení, resp. právo na přiměřenou životní úroveň není výslovně zmíněno v katalogu základních práv, dle judikatury Ústavního soudu ČR je lze dovodit z mezinárodního kontextu: *„Je pravdou, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách. V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednotlivce zaručeno „příznivější zacházení“ (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“⁷⁰*

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. června 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000

SEZNAM ZDROJŮ

Zákony a jiné právní předpisy

• Česká republika:

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů



předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě), ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí
- zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 284/2011 Sb., o podmínkách poskytnutí a použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na podporu výstavby nájemních bytů na území České republiky
- zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a o podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 332/2013 Sb., o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka
- nařízení vlády č. 366/2013 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím
- nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Metodiky

- Doporučený postup MPSV č. 1/ 2012 k realizaci činností sociální práce na obecních úřadech typu II., typu III., újezdnicích a krajských úřadech. Dostupný z http://www.mpsv.cz/files/clanky/21383/postup_1-2012.pdf
- Instrukce MPSV č. 19/2016 Minimální standard rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky v kontextu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Dostupná z http://www.mpsv.cz/files/clanky/30660/Instrukce_19-2016.pdf

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. června 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000

Mezinárodní právo

- Všeobecná deklarace lidských práv
- Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace – vyhláška č. 95/1974 Sb.
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech – vyhláška č. 120/1976 Sb.
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech – vyhláška č. 120/1976 Sb.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.
- Evropská sociální charta – sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 14/2000 Sb.m.s.
- Úmluva o lidských právech a biomedicíně – sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 96/2001 Sb.m.s.
- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením – sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 10/2010 Sb.m.s.

Právo EU

- Smlouva o Evropské unii a smlouva o fungování Evropské unie; 2012/C 326/01. Dostupná z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Listina základních práv Evropské unie; 2012/C 326/02. Dostupná z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>
- Sdělení komise EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. KOM(2010) 2020, konečné znění. Dostupné z https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa_2020_cz_Sdeleni_EK.pdf



Odborné materiály a studie

- BRAGA, Michela; PALVARINI, Pietro. *Sociální bydlení v EU*. Zpracováno pro potřeby Výboru pro zaměstnanost a sociální věci Evropského parlamentu. Brusel: EU, 2013. 57 s.
- Koncepce bydlení ČR do roku 2020. Praha: MMR, 2011. 115 s. Dostupná z <http://www.mmr.cz/getmedia/66bfa9e5-dcca-402e-a8ae-1d3fbfe415ef/Koncepce-bydleni-CR-doroku-2020.pdf>
- Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. Praha: MPSV, 2013. 61 s. Dostupná z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>
- Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025. Praha: MPSV, 2015. 155 s. Dostupná z http://www.mpsv.cz/files/clanky/27267/Koncepce_socialniho_bydleni_CR_2015-2025.pdf
- MUSIL, Libor; BAREŠ, Pavel; HAVLÍKOVÁ, Jana. *Výkon profese sociální práce v systémech sociální ochrany ČR: Analýza výkonu profese sociální práce v systémech sociální ochrany ČR podle formálního ukotvení a podle reálných potřeb v jednotlivých systémech sociální ochrany*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2011. s. 493. ISBN neuvedeno. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/17209/analyza_vykonu_sp.pdf
- Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení. Sněmovní tisk 1065. Dostupný z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1065>
- Platforma pro sociální bydlení. *Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení*. Praha: Platforma pro sociální bydlení, 2014. 34 s. Dostupné z <http://www.socialnibydeni.org/cs/system-socialniho-bydleni-v-ceske-republice-pozicni-dokument-platformy-pro-socialni-bydleni>
- Programové prohlášení vlády České republiky. Praha, 2014. 51 s. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-unor-2014.pdf>
- Strategie sociálního začleňování 2014-2020. Praha: MPSV, 2014. 78 s. Dostupná z http://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf
- Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky. Praha: MŽP ČR, 2010. 96 s. ISBN 978-80-7212-536-4. Dostupné z https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/Strategicky_ramec_udrzitelneho_rozvoje.pdf
- Věcný záměr zákona o sociálních pracovnících. Dostupný z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACKA63JSTAA>



- Zpráva o plnění opatření Strategie sociálního začleňování 2014-2020 za rok 2016. Praha: MPSV, 2017. s.197. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/30874/Zprava_o_plneni_opatreni_Strategie_socialniho_zaclenovani_za_r._2016.pdf

Média

- ČTK. Sociální bydlení? Chtějí ho všechny strany, přesto dosud není. *Deník.cz* [online]. 2017-08-25 [cit. 2017-09-30]. Dostupné z http://www.denik.cz/z_domova/socialni-bydleni-chteji-ho-vsechny-strany-presto-dosud-neni-20170825.html

Internetové zdroje

- webové stránky Evropské unie
 - o dostupné z https://europa.eu/european-union/index_cs
- webové stránky Evropské komise
 - o dostupné z https://ec.europa.eu/commission/index_cs
- webové stránky Evropského sociálního fondu
 - o dostupné z <https://www.esfcr.cz/>
- informační portál o strukturálních fondech
 - o dostupné z <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Uvodni-strana>
- webové stránky Evropské platformy pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení
 - o dostupné z <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=961>
- webové stránky Rady vlády pro udržitelný rozvoj
 - o dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rada-vlady-pro-udrzitelny-rozvoj--120432/>
- webové stránky Agentury pro sociální začleňování
 - o dostupné z <http://www.socialni-zaclenovani.cz/>
- webové stránky Komise pro sociální začleňování
 - o dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/9120>
- webové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR
 - o dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/>
- webové stránky Ministerstva pro místní rozvoj ČR
 - o dostupné z <https://www.mmr.cz/cs/Uvodni-strana>



SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky