

Důvodová zpráva

Obecná část

I.

A. Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad - RIA

(k úpravě zvýšení příspěvku na péči)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb.	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: JUDr. Michaela Kepková Tel.: 22122310 michaela.kepkova@mpsv.cz	Předpokládaný termín nabytí účinnosti dnem 1. 7. 2016
Implementace práva EU: NE	
2. Cíl návrhu zákona	
<i>Cílem novely je zvýšení částek příspěvku na péči, aby bylo alespoň částečně reagováno na pokles jeho reálné hodnoty.</i> <i>Od roku 2007, kdy byl příspěvek na péči zaveden, došlo v jeho výši jen k dílčím změnám. Přitom všechny ekonomické veličiny, které mají k této nepojistné dávce určitou vazbu, rostly (v rozmezí od 20 do 50 %). Je navrhováno zvýšení částek příspěvku na péči ve všech stupních závislosti o celkových 10 %, a to rozložené ve dvou krocích.</i>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
<i>Navrhované zvýšení částek příspěvku na péči zvýší celkové roční mandatorní výdaje na dávku. Část vynaložených prostředků se vrátí do systému sociálních služeb prostřednictvím plateb klientů registrovaným poskytovatelům sociálních služeb. Lze odhadnout, že by to mohla být jedna čtvrtina až jedna třetina prostředků, vzhledem k tomu, že 25 % příjemců příspěvku na péči využívá sociálních služeb registrovaných poskytovatelů a ve vyšších stupních závislosti je tento podíl vyšší.</i> <i>Dopady zvýšení příspěvku na péči na státní rozpočet provedené ve dvou krocích, a to tak, že od 1. července 2016 se částky zvýší o 5 % a zvýšení o „zbylých“ 5 % bude realizováno od 1.</i>	

<i>ledna 2017, zvýší mandatorní výdaje státního rozpočtu v roce 2016 o 0,52 mld. Kč.</i>
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: NE
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): NE
3.4 Sociální dopady: ANO
<i>Návrh má pozitivní dopady pro příjemce příspěvku na péči a jejich rodiny, dojde k posílení příjmu a zvýší se možnosti zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci.</i>
3.5 Dopady na životní prostředí: NE

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb.

1.2 Definice problému

Důvodem předložení návrhu na změnu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“), je alespoň částečně reagovat na pokles reálné hodnoty příspěvku na péči, ke kterému došlo za 8 let jeho existence. Změna struktury dávky ani výše dávky v jednotlivých stupních závislosti předmětem této právní úpravy nejsou.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Zákon o sociálních službách upravuje mimo jiné příspěvek na péči. Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Stát se touto dávkou podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle zákona o sociálních službách při zvládání základních životních potřeb osob. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. O příspěvku na péči rozhoduje krajská pobočka Úřadu práce České republiky, která tuto dávku taktéž vyplácí.

Nárok na příspěvek na péči má osoba starší 1 roku uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče nebo registrovaný poskytovatel sociálních služeb, nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu.

Osoba do 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve

- stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři základní životní potřeby,
- stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat čtyři nebo pět základních životních potřeb,
- stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat šest nebo sedm základních životních potřeb,
- stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat osm nebo devět základních životních potřeb,

a vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby.

Osoba starší 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve

- stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby,
- stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb,
- stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb,
- stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb,

a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.

Při posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost (u dětí se nehodnotí). Bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis – vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Výše příspěvku pro osoby do 18 let věku činí za kalendářní měsíc

- 3 000 Kč, jde-li o stupeň I (lehká závislost),
- 6 000 Kč, jde-li o stupeň II (středně těžká závislost),
- 9 000 Kč, jde-li o stupeň III (těžká závislost),
- 12 000 Kč, jde-li o stupeň IV (úplná závislost).

Výše příspěvku pro osoby starší 18 let činí za kalendářní měsíc

- 800 Kč, jde-li o stupeň I (lehká závislost),
- 4 000 Kč, jde-li o stupeň II (středně těžká závislost),
- 8 000 Kč, jde-li o stupeň III (těžká závislost),
- 12 000 Kč, jde-li o stupeň IV (úplná závislost).

Tyto částky se při splnění podmínek zvyšují o 2 000 Kč za kalendářní měsíc. Zvýšení příspěvku náleží rodinám s dětmi. Příspěvek se zvyšuje při nízkém příjmu rodiny (do 2násobku životního minima rodiny) nebo u dětí ve věku 4 – 7 let, kterým náleží příspěvek na péči ve stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost). Zvýšení nenáleží nezaopatřenému dítěti, kterému náleží příspěvek na úhradu potřeb dítěte podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, dítěti, jemuž nenáleží příspěvek na úhradu potřeb dítěte, protože požívá důchod z důchodového pojištění, který je stejný nebo vyšší než tento příspěvek, a dítěti, které je v plném přímém zaopatření zařízení pro péči o děti nebo mládež. Pokud nastanou v rodině obě situace, příspěvek na péči se zvyšuje jen jednou.

Změny ve výši příspěvku na péči v průběhu času

Výše příspěvku pro osoby do 18 let věku v roce 2007 činila za kalendářní měsíc:

- 3 000 Kč, jde-li o stupeň I (lehká závislost),
- 5 000 Kč, jde-li o stupeň II (středně těžká závislost),
- 9 000 Kč, jde-li o stupeň III (těžká závislost),
- 11 000 Kč, jde-li o stupeň IV (úplná závislost).

Výše příspěvku pro osoby starší 18 let v roce 2007 činila za kalendářní měsíc:

- 2 000 Kč, jde-li o stupeň I (lehká závislost),
- 4 000 Kč, jde-li o stupeň II (středně těžká závislost),
- 8 000 Kč, jde-li o stupeň III (těžká závislost),
- 11 000 Kč, jde-li o stupeň IV (úplná závislost).

V průběhu let došlo k několika změnám výše příspěvku na péči, a to:

- s účinností od 1. srpna 2009 se zvýšila výše příspěvku na péči ve stupni závislosti IV z 11 000 Kč na 12 000 Kč, a to u obou věkových kategorií¹, zvýšení mělo umožnit komplexněji zajistit odpovídající rozsah péče, protože osoby, které jsou zcela závislé na pomoci jiné osoby, vyžadují fakticky nepřetržitou péči,
- s účinností od 1. ledna 2011 se výše příspěvku na péči v případě osob starších 18 let závislých ve stupni závislosti I snížila z 2 000 Kč na 800 Kč²; změna byla realizována jako jedno z úsporných opatření ke snížení deficitu státního rozpočtu; snížení dávky o 60 % bylo zdůvodněno tím, že nová výše vyrovnává hodnotu dávky v porovnání s vyššími stupni závislosti a odpovídá náročnosti a intenzitě péče ve stupni závislosti I, kde nejčastějším druhem poskytované sociální služby je pečovatelská služba v rozsahu pravidelné donášky obědů, pomoci s úklidem a nákupy; změna způsobila dramatický rozdíl mezi výší dávky ve stupni závislosti I u dítěte a dospělého,
- s účinností od 1. ledna 2012 se zvýšila výše příspěvku na péči u osob mladších 18 let ve stupni závislosti II z 5 000 Kč na 6 000 Kč³, současně byl zaveden institut zvýšení příspěvku na péči; zvýšení příspěvku na péči bylo zavedeno jako částečná kompenzace změn zákona o státní sociální podpoře⁴.

Výdaje na příspěvek na péči a počty příjemců

Výdaje na příspěvek na péči v mld. Kč

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Výdaje	14,607	18,252	18,696	19,599	18,084	18,391	19,544	20,402	21,000

Zdroj: MPSV (JVM); * rozpočet

Od roku 2009 je příspěvek na péči každý měsíc poskytován více než 300 000 osobám. Vývoj počtu příjemců uvádí následující tabulka.

¹ Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

² Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

³ Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴ V jistém ohledu institut zvýšení mírně deformuje smysl dávky, neboť do ní vkládá tzv. chudinský prvek.

Průměrný měsíční počet příjemců příspěvku na péči (v tis.) za rok

Rok	2007	2008	2009	2010	2011 ⁵	2012 ⁶	2013	2014*
Celkem	277,3	295,7	308,7	311,5	306,7	314,6	317,8	327,7

Zdroj: MPSV (Oknouze/Okslužby, AIS SoS); *předběžný údaj

Údaje o věkovém složení příjemců příspěvku na péči v tabulce dokládají, že mezi příjemci příspěvku na péči převládají starší osoby, osoby nad 66 let představují dvě třetiny příjemců. V roce 2014 podíl příjemců do 18 let činil 8,3 %, osoby mezi 19 a 65 roky tvořily 24,5 %, osoby mezi 66 a 74 roky 13,0 %, osoby mezi 75 a 80 roky 12,6 %, osoby starší 81 let 40,2 %.

Věková struktura příjemců příspěvku na péči

Věková skupina	Průměrný měsíční počet příjemců (v tis.) za rok							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Celkem	277,3	295,7	308,7	311,5	306,7	314,6	317,8	327,7
v tom: do 18 let	20,0	20,2	20,8	21,8	22,6	26,0	26,4	27,5
18 a více	257,3	275,5	287,8	289,6	284,0	288,6	291,4	300,3
v tom: do 4 let	2,4	2,2	2,0	2,1	2,3	3,1	3,4	3,3
5 - 7 let	4,1	3,9	4,0	4,1	4,2	5,6	5,6	5,9
8 - 10 let	4,1	4,4	4,8	5,0	5,2	5,9	6,0	6,2
11 - 15 let	7,0	7,0	7,3	7,6	7,9	8,5	8,7	9,1
16 - 18 let	3,3	3,7	4,1	4,3	4,2	4,3	4,1	4,1
19 - 65 let	64,8	69,9	73,3	74,7	74,7	76,9	79,1	81,0
66 - 74 let	33,2	35,3	36,9	37,1	36,7	38,6	40,6	43,7
75 - 80 let	49,2	51,4	52,3	50,1	45,9	43,8	42,1	41,6
81 a více	109,2	117,9	124,1	126,5	125,6	128,1	128,0	132,8

Zdroj: MPSV (Oknouze/Okslužby, AIS SoS); * předběžné údaje

Pozn.: zahrnuje příjemce, kterým byl příspěvek vyplacen za období nároku leden až prosinec sledovaného roku

⁵ Do konce roku 2011 se hodnotila schopnost zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti.

⁶ Od roku 2012 se hodnotí schopnost zvládat základní životní potřeby.

Ucelené a spolehlivé údaje o příjemcích zvýšení příspěvku na péči jsou k dispozici až od roku 2014. V prosinci 2014 bylo příjemcům příspěvku na péči vyplaceno celkem 8,3 tisíc zvýšení příspěvku. Z tohoto počtu bylo 7,4 tisíc zvýšení příspěvku vyplaceno rodinám, kde je příjemcem příspěvku na péči buď nezaopatřené dítě do 18 let věku, nebo rodič pečující o nezaopatřené dítě do 18 let věku a zároveň příjem těchto rodin nepřesahuje 2násobek životního minima rodiny (z toho 7,1 tisíc zvýšení příspěvku náleželo dětem do 18 let věku a 0,3 tisíc pečujícím rodičům). Zbylých 0,9 tisíc zvýšení příspěvku náleželo rodinám s dětmi ve věku od 4 do 7 let, kterým náleží příspěvek na péči ve III. nebo IV. stupni závislosti.

Údaje MPSV o příjemcích příspěvku na péči vzhledem k využívání sociálních služeb za prosinec 2014 v následující tabulce dokládají, že registrovaní poskytovatelé sociálních služeb poskytují péči 25 % příjemcům.

Způsob využití příspěvku na péči (počty osob, údaje za prosinec 2014)

Věk	do 18 let				18 let a více				Celkem	
Stupeň závislosti	I	II	III	IV	I	II	III	IV	Počet	Podíl v %
Způsob využití příspěvku na péči - Poskytování sociální péče										
Fyzická osoba	11 369	6 758	4 731	4 282	73 693	75 698	46 555	20 246	243 332	69,5
Registrovaný poskytovatel sociálních služeb	51	110	184	654	20 104	25 081	22 579	18 656	87 419	25,0
Neregistrovaný poskytovatel sociálních služeb	24	37	35	14	108	125	181	145	669	0,2
Neuvedeno	194	107	77	101	7 280	6 321	3 163	1 301	18 544	5,3
Počet příjemců PnP celkem	11 638	7 012	5 027	5 051	101 185	107 225	72 478	40 348	349 964	100,0

Zdroj: MPSV (Oknouze/Okslužby); předběžné údaje

Vývoj výše částek příspěvku na péči obsahuje následující tabulka. Z ní je zřejmé, že od doby, kdy byl příspěvek konstruován, došlo k několika změnám. Nebereme-li v úvahu opatření zaměřená na podporu rodin s dětmi, která byla provedena v rámci příspěvku na péči, tj. zavedení institutu zvýšení příspěvku na péči a zvýšení příspěvku na péči pro osoby do 18 let ve stupni závislosti II, k růstu částek došlo pouze u dětí a dospělých v nejvyšším stupni závislosti, a to o 9 %. Naopak citelné snížení dávky dopadlo na dospělé osoby ve stupni závislosti I.

Výše částek příspěvku na péči

Věková skupina	Stupeň	Částka měsíčně v Kč		Změna
		2007	2015	
do 18 let	I	3 000	3 000	-
	II	5 000	6 000	+ 20 %
	III	9 000	9 000	-
	IV	11 000	12 000	+ 9 %
nad 18 let	I	2 000	800	- 60 %
	II	4 000	4 000	-
	III	8 000	8 000	-
	IV	11 000	12 000	+ 9 %

Zdroj: MPSV (vlastní propočet)

Dopady nezvyšování příspěvku na péči, i když s ohledem na výše uvedené údaje, je přesnější hovořit o nedostatečném nebo selektivním zvyšování, mohou být hodnoceny na základě komparace výše této dávky s vývojem některých ekonomických veličin, jako jsou např. výše mezd celkem nebo určitých pracovníků, starobních nebo invalidních důchodů, spotřebitelských cen celkem nebo určité skupiny produktů, výše cen za poskytování sociálních služeb, životních nákladů domácností celkem nebo jednotlivých typů domácností.

Na základě analýzy dostupných statistických informací (zdroj ČSÚ) lze mezi lety 2007 a 2014 konstatovat následující vývoj:

- průměrná hrubá měsíční mzda v národním hospodářství se zvýšila z 20 957 Kč na 25 686 Kč, tj. o 23 %, v podnikatelské sféře z 20 661 Kč na 25 646 Kč, tj. o 24 %, v nepodnikatelské sféře z 22 387 Kč na 25 863 Kč, tj. o 16 %;
- průměrná hrubá měsíční mzda podle ekonomické činnosti CZ-NACE zdravotnictví a sociální péče se zvýšila z 19 047 Kč na 23 571 Kč, tj. o 24 %;
- výdělek pracovníka v sociálních službách lze vzhledem ke změně klasifikace zaměstnání porovnat jen orientačně – ve 4. čtvrtletí roku 2007 činila průměrná hodinová mzda pro podskupinu zaměstnání KZAM 5132 pečovatelé a pomocní ošetřovatelé v zařízení sociální péče, nemocnici 95,25 Kč, v prvním pololetí roku 2014 činila průměrná hodinová mzdy pro kód zaměstnání CZ-ISCO 5321 ošetřovatelé a pracovníci sociálních služeb v oblasti pobytové péče 98,50 Kč, s vědomím omezené srovnatelnosti lze konstatovat zvýšení průměrné hodinové mzdy pracovníka v sociálních službách o 3 %;
- průměrná měsíční výše důchodu, který pobírají důchodci (údaj za prosinec příslušného roku), se zvýšila z 8 560 Kč v roce 2007 na 10 741 Kč v roce 2014, tj. o 25 %, průměrná měsíční výše důchodu, který pobírají starobní důchodci, se zvýšila z 9 081 Kč na 11 386 Kč, tj. o 25 %, průměrná měsíční výše důchodu, který pobírají invalidní důchodci ve stupni III, se zvýšila z 8 653 Kč na 10 352 Kč, tj. o 20 %;

- náklady na výživu a na ostatní základní osobní potřeby vyjádřené indexem spotřebitelských cen za domácnosti celkem se od roku 2007 zvýšily o 17 %, v případě domácností důchodců to bylo o 23 %. Nejvíce vzrostly ceny u skupiny zdraví - o 52 % u domácností celkem a o 56 % u domácností důchodců a u skupiny bydlení - u domácností celkem o 30 % a u domácností důchodců o 41 %;
- ceny sociální péče vyjádřené indexem cen sociální péče⁷ za domácnosti celkem se od roku 2007 zvýšily o 32 %;
- maximální výše úhrad u služeb sociální péče, které mají stanoven zákonný limit úhrad za jednu hodinu (osobní asistence, pečovatelská služba, průvodcovské a předčitatelské služby, odlehčovací služby, centra denních služeb), se zvýšila z 85 Kč/hod na 130 Kč/hod, tj. o 53 %.

Významná zjištění pocházejí od Fondu dalšího vzdělávání, který realizuje projekt s názvem Podpora neformálních pečovatелů⁸. Předběžné výstupy projektu, jehož součástí je kvantitativní dotazníkové šetření, kterého se účastnilo 858 respondentů, přináší informace vztahující se k rodinám poživatelů příspěvku na péči, respektive k pečujícím osobám. Tyto informace jsou klíčové pro uchopení otázky dopadů nezvyšování výše příspěvku na péči na osoby se zdravotním postižením a jejich rodiny.

Pokud jde o ekonomickou situaci rodin s členem, který je poživitelem příspěvku na péči, respektive vyžaduje péči jiné fyzické osoby z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, ukazují předběžné výsledky projektu, že ve srovnání s obecnou populací je mezi pečovateli podíl ekonomicky aktivních osob výrazně nižší. Z toho vyplývá i méně příznivá finanční situace takových rodin, včetně jejich vyššího ohrožení příjmovou chudobou. Necelá třetina pečovatелů-respondentů žije v domácnosti bez ekonomicky aktivních členů, zatímco v obecné populaci je to jen necelá pětina domácností. Předběžná zjištění projektu Podpora neformálních pečovatелů potvrzují hypotézu, že finanční situace neformálních pečovatелů je nelehká. Neočekávaný měsíční výdaj v hodnotě 9 600 Kč představuje problém pro nadpoloviční většinu pečovatелů-respondentů. Většina neformálních pečovatелů-respondentů deklarovala, že s celkovým měsíčním příjmem vystačí jen s obtížemi, přitom o větších finančních potížích hovořily dvě pětiny pečovatелů-respondentů. Příspěvek na péči je tedy významným až nepostradatelným příjmem v rozpočtu domácnosti. Zhruba pro polovinu rodinných pečovatелů-respondentů je zcela nenahraditelný a necelá třetina by bez příspěvku na péči musela výrazně omezit výdaje své domácnosti. Jen 10 % pečovatелů - respondentů uvedlo, že by se bez něj dokázalo zcela obejít. Vlastní nebo partnerův příjem má k dispozici 89 % pečovatелů. Pro valnou část z nich se jedná o nejvýznamnější příjem. Domácnosti bez osobního příjmu pečovatele či jiného člena domácnosti (11 %) z velké části pobírají právě příspěvek na péči a považují jej za svůj hlavní příjem. Necelá třetina pečovatелů je nucena použít také své úspory. Význam příspěvku v rodinném rozpočtu závisí také na jeho výši, jelikož stupeň závislosti opečovávané osoby na pomoci jiné osoby, jemuž odpovídá časová náročnost péče, je velmi silně svázán s možností vykonávat vedle péče také výdělečnou činnost. Polovina pečovatелů, kteří v rodinném rozpočtu přihlížejí k příspěvku I. a II. stupně, považuje za nejvýznamnější příjem svůj osobní

⁷ Index spotřebitelských cen sociální péče sloužil v právní úpravě platné do roku 2008 jako základ pro valorizaci příspěvku na péči. Dle metodiky ČSÚ zastupují ve spotřebním koši skupinu „Sociální péče“ dva cenoví reprezentanti: „Ubytování v domově důchodců“ a „Donáška obědů“.

⁸ Registrační číslo projektu: CZ 1.04/3.1.00/C6.00002.

příjem a další dvě pětiny příjem partnera. Naopak u pečovatelů, kteří do příjmu domácnosti zahrnují příspěvek III. a IV. stupně, klesá podíl těchto osob na 23 %, ale narůstá podíl pečovatelů závislých na partnerově příjmu (48 %) a na příspěvku samotném (22 %). Tito pečovatelé sice mají k dispozici vyšší nominální hodnotu příspěvku, na druhou stranu jsou však pečováním značně omezeni ve výkonu ekonomické aktivity.

Význam příspěvku na péči v rozpočtu domácnosti také ovlivňuje délka poskytování péče a její rozsah. Čím déle trvá péče a zvyšuje se její náročnost, tím více se pečovatel stává izolovanějším a závislejším na příspěvku. Dle předběžných zjištění projektu Podpora neformálních pečovatelů mezi respondenty, kteří pobírají příspěvek ve stupni IV, převažují osoby, o které je pečováno déle než 10 let a více než 71 hodin týdně. Předběžná zjištění zmíněného projektu také upozorňují na specifickou situaci pečovatelů, osob nad 60 let. Většina z nich sama pobírá důchod, který se dá s péčí lépe skloubit než ekonomická aktivita. Byť i tato skupina uvádí, že (třetina z nich) je nucena využívat své úspory, u této skupiny pečovatelů jde především o náročnost péče jako takové a o křehkou hranici, kdy samy mohou přejít do pozice osob závislých na péči.

Jeden z významných výstupů zprávy z fokusních skupin získaných v rámci projektu Podpora neformálních pečovatelů směřuje k výši příspěvku na péči. Konstatuje, že zatímco služby zdražují, výše dávky se nemění, čímž se snižuje kupní síla příjemců příspěvku na péči. Určitou roli mezi příčinami nízkého nákupu služeb hraje též místní (ne)dostupnost služeb.

Důvody pro zvýšení výše příspěvku na péči jsou legitimní, podporují ho i obecné teorie, že dávky mají zachovávat svou reálnou hodnotu. Za 8 let existence příspěvku na péči docházelo průběžně k poklesu jeho reálné hodnoty.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

- příjemci příspěvku – osoby s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem
- registrovaní poskytovatelé sociálních služeb
- pečující osoby
- Úřad práce České republiky
- Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

1.5 Popis cílového stavu

Cílem návrhu je rychle realizovatelné a jednoduché opatření po administrativní a legislativní stránce.

Cílem předkládaného návrhu je snaha zachovat reálnou hodnotu příspěvku na péči, resp. v jeho výši alespoň do jisté míry reagovat na růst veličin popsány v části 1.3. Záměrem je přiblížení příspěvku na péči hladině, na kterou se od roku 2007 dostaly jiné ekonomické veličiny mající k němu určitou vazbu a které v průběhu času vzrostly v rozmezí od 20 do 50 %. Vzhledem k tomu, že příspěvek na péči představuje finanční „příspěvek“ určený k zajištění potřebné pomoci, podpory a péče osobám závislým, není navrhována plná kompenzace ztráty jeho reálné hodnoty. Je tomu tak i s ohledem na skutečnost, že příjmy těchto osob sloužící k zabezpečení životních potřeb obecně se zvyšovaly, důchody jsou pravidelně valorizovány.

Cílem návrhu není měnit strukturu výše příspěvku na péči v jednotlivých stupních závislosti, nebo navracet se k výši příspěvku na péči ve stupni závislosti I před 1. leden 2011, či dokonce měnit podmínky nároku na příspěvek na péči.

1.6 Zhodnocení rizika

Pokud nebude realizována změna zákona o sociálních službách, trend ztráty reálné hodnoty příspěvku na péči bude dále postupovat. Riziko, že navrhované desetiprocentní zvýšení vyústí ve znatelný nárůst počtu žadatelů či dokonce příjemců příspěvku na péči, se nepředpokládá. Růst počtu příjemců příspěvku na péči odvisí především od demografického vývoje – stárnutí populace.

2. Návrh variant řešení:

VARIANTA I – „nulová“

Zachování stávající právní úpravy. Výše příspěvku na péči se nezmění.

VARIANTA II

Novelizace zákona o sociálních službách. Návrh reaguje na růst řady ekonomických veličin a na pokles reálné hodnoty příspěvku na péči a navrhuje jeho zvýšení ve všech stupních závislosti o 10 %, s tím, že dojde k jednorázovému zvýšení s účinností od 1. července 2016.

VARIANTA III

Novelizace zákona o sociálních službách. Návrh reaguje na růst řady ekonomických veličin a na pokles reálné hodnoty příspěvku na péči a navrhuje jeho zvýšení ve všech stupních závislosti o 10 %, s tím, že zvýšení bude rozloženo v čase. S účinností od 1. července 2016 budou částky příspěvku na péči zvýšeny o 5 %, zvýšení o „zbylých“ 5 % bude provedeno s účinností od 1. ledna 2017. Hlavním důvodem pro rozložení desetiprocentního zvýšení příspěvku na péči v čase je zmínění dopadů na státní rozpočet v roce 2016.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

VARIANTA I – „nulová“

Zachování současné výše příspěvku na péči znamená, že nebude žádným způsobem reagováno na růst řady ekonomických veličin, ke kterému došlo od roku 2007, od kdy je dávka poskytována. Pokles reálné hodnoty příspěvku na péči bude pokračovat.

Mandatorní výdaje státního rozpočtu se budou vyvíjet v souladu se střednědobým výhledem, nebudou na ně kladeny zvýšené požadavky.

VARIANTA II

Přínosy:

Zvýšení příspěvku na péči o 10 % reaguje na růst řady ekonomických veličin a na pokles reálné hodnoty příspěvku na péči. Stejně zvýšení ve všech stupních závislosti zachovává nastavenou relaci mezi jednotlivými výšemi dávky stanovené dle náročnosti péče. Zvýšení přinese pozitivní dopady na rozpočty rodin s osobou s postižením v podobě posílení jejich příjmů. U osob využívajících registrované sociální služby se část vynaložených prostředků

vrátí do systému sociálních služeb. Tato skupina tvoří čtvrtinu příjemců příspěvku na péči – služby registrovaných poskytovatelů využívá 25 % příjemců příspěvku na péči. U vyšších stupňů závislosti jde o vyšší podíl. S velkým zjednodušením lze dovodit, že přinejmenším čtvrtina vynaložených výdajů na příspěvek na péči jde jako příjem do systému sociálních služeb. Nelze odhadnout, zda navrhované desetiprocentní zvýšení podstatně ovlivní podíl osob využívajících registrované sociální služby. Výhodou jednorázového zvýšení je jednoduchost – legislativní a administrativní.

Náklady:

Jednorázové zvýšení příspěvku na péči od 1. července 2016 (dřívější účinnost není s ohledem na délku legislativního procesu možná) bude mít negativní fiskální dopady koncentrované do rozpočtu roku 2016. Dopad na rozpočet 2016, který vychází z výdajů za rok 2015 v částce 21 mld. Kč a z předpokladu, že počet příjemců se zásadně nezvýší, je při zvýšení dávky o 10 % odhadován na 1,05 mld. Kč, o něž se zvýší roční mandatorní výdaje na dávku (bez administrativních nákladů) ve srovnání s výdaji roku 2015.

Z hlediska aktivit Úřadu práce ČR realizace této varianty obnáší určité zvýšení administrativní náročnosti i administrativních výdajů. Výše příspěvku na péči se mění ze zákona. Částky jsou tedy upraveny bez žádosti, neprobíhá správní řízení. Implementace navrhované změny bude vyžadovat hlavně úpravu aplikačního programu, náklady na administraci tedy nebudou příliš vysoké.

VARIANTA III

Zvýšení příspěvku na péči o 10 % bude rozloženo v čase. S účinností od 1. července 2016 budou částky příspěvku na péči zvýšeny o 5 %, zvýšení o „zbylých“ 5 % bude provedeno s účinností od 1. ledna 2017.

Přínosy:

Zvýšení příspěvku na péči o 10 % reaguje na růst řady ekonomických veličin a na pokles reálné hodnoty příspěvku na péči. Stejně zvýšení ve všech stupních závislosti zachovává relaci mezi jednotlivými výšemi dávky stanovené dle náročnosti péče. Zvýšení přinese pozitivní dopady na rozpočty rodin s osobou s postižením v podobě posílení jejich příjmů. U osob využívajících registrované sociální služby se část vynaložených prostředků vrátí do systému sociálních služeb. Tato skupina tvoří čtvrtinu příjemců příspěvku na péči – služby registrovaných poskytovatelů využívá 25 % příjemců příspěvku na péči. U vyšších stupňů závislosti jde o vyšší podíl. Obdobně jako u varianty II, s velkým zjednodušením lze dovodit, že přinejmenším čtvrtina vynaložených výdajů na příspěvek na péči jde jako příjem do systému sociálních služeb. Nelze odhadnout, zda navrhované desetiprocentní zvýšení podstatně ovlivní podíl osob využívajících registrované sociální služby.

Významnou výhodou rozložení zvýšení příspěvku na péči do dvou kroků je rozložení fiskálních dopadů v čase. Dopady na státní rozpočet v roce 2016 budou ve srovnání s variantou II nižší – viz dále.

Náklady:

Zvýšení příspěvku na péči bude provedeno ve dvou krocích. Od 1. července 2016 (dřívější účinnost není s ohledem na délku legislativního procesu možná) bude příspěvek na péči zvýšen o 5 %. Dopad na rozpočet 2016, který vychází z výdajů za rok 2015 v částce

21 mld. Kč a z předpokladu, že počet příjemců se zásadně nezvýší, je při zvýšení dávky o 5 % odhadován na 0,52 mld. Kč, o něž se zvýší roční mandatorní výdaje na dávku (bez administrativních nákladů) ve srovnání s výdaji roku 2015. Druhé zvýšení o 5 %, k němuž dojde od 1. ledna 2017, se promítne až do rozpočtu roku 2017.

Z hlediska aktivit Úřadu práce ČR realizace této varianty obnáší určité zvýšení administrativní náročnosti i administrativních výdajů. Výše příspěvku na péči se mění ze zákona. Částky jsou tedy upraveny bez žádosti, neprobíhá správní řízení. Implementace navrhované změny bude vyžadovat hlavně úpravu aplikačního programu, náklady na administraci tedy nebudou příliš vysoké, avšak vyšší než u varianty II.

4. Konzultace

O navrhovaných změnách výše příspěvku na péči bylo jednáno s Národní radou osob se zdravotním postižením ČR, která požadovala desetiprocentní zvýšení této dávky od 1. ledna 2016. Desetiprocentnímu zvýšení vyjádřil podporu i Vládní výbor pro zdravotně postižené občany. Oproti tomu opakovaná jednání s Ministerstvem financí nevedla k podpoře těchto požadavků, neboť Ministerstvo financí podmiňovalo zvýšení příspěvku na péči snížením dotací poskytovatelů registrovaných sociálních služeb, preferovalo nižší zvýšení, časový odklad realizace. Záměry byly prezentovány na seminářích v Poslanecké sněmovně. Návrh změny zákona o sociálních službách byl konzultován příslušnými věcnými útvary Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce České republiky a prošel meziresortním připomínkovým řízením. Kromě toho získalo Ministerstvo práce a sociálních věcí zpětnou vazbu od mnohých pisatelů (jednotlivců či organizací hájících zájmy osob se zdravotním postižením).

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za provádění navrhované úpravy bude odpovědné Ministerstvo práce a sociálních věcí, respektive Úřad práce České republiky.

6. Přezkum účinnosti regulace

Dopad nové právní úpravy bude průběžně vyhodnocován. Přezkum účinnosti bude realizován formou hodnocení ex post.

7. Dopady navrhované úpravy

7.1 Na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Navrhované zvýšení částek příspěvku na péči zvýší celkové roční mandatorní výdaje na dávku. Část vynaložených prostředků se vrátí do systému sociálních služeb prostřednictvím plateb klientů registrovaným poskytovatelům sociálních služeb. Lze odhadnout, že by to mohla být jedna čtvrtina až jedna třetina prostředků, vzhledem k tomu, že 25 % příjemců příspěvku na péči využívá sociálních služeb registrovaných poskytovatelů a ve vyšších stupních závislosti je tento podíl vyšší.

Dopady zvýšení příspěvku na péči na státní rozpočet provedené ve dvou krocích, a to tak, že od 1. července 2016 se částky zvýší o 5 % a zvýšení o „zbylých“ 5 % bude realizováno od 1. ledna 2017, zvýší mandatorní výdaje státního rozpočtu v roce 2016 o 0,52 mld. Kč.

7.2 Na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky

Navrhovaná úprava nebude mít dopady na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky.

7.3 Na podnikatelské prostředí

Navrhovaná úprava nebude mít dopad na podnikatelské prostředí.

7.4 Na územní samosprávné celky

Navrhovaná úprava nebude mít dopad na územní samosprávné celky.

7.5 Sociální dopady

Navrhovaná úprava bude mít pozitivní dopady na osoby se zdravotním postižením a na jejich rodiny, zejména pečující osoby. Ve vztahu k ostatním zranitelným skupinám obyvatel je neutrální.

7.6 Na spotřebitele

Navrhovaná úprava nebude mít za následek žádné dopady na spotřebitele.

7.7 Na životní prostředí

Navrhovaná úprava nebude mít dopad na životní prostředí.

7.8 Ve vztahu k zákazu diskriminace

Navrhovaná úprava nebude mít dopad ve vztahu k zákazu diskriminace.

7.9 Na ochranu soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava nebude mít dopad ve vztahu k ochraně soukromí nebo osobních údajů.

7.10 Na korupční rizika

Navrhovaná úprava nebude mít negativní dopady ve vztahu ke korupčním rizikům. Vzhledem k tomu, že se navrhuje změna výše dávky a nemění se zásadním způsobem procesní či jiná pravidla, nepředpokládají se korupční rizika v důsledku navrhovaných změn.

7.11 Na výkon státní statistické služby

Navrhovaná úprava nebude mít dopad na výkon státní statistické služby.

8. Kontakty

Závěrečnou zprávu RIA zpracovala:

JUDr. Michaela Kepková
Odbor nepojistných sociálních a rodinných dávek
Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
Tel.: 221922310
Email: michaela.kepkova@mpsv.cz

B) Zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem České republiky

Předkládaný návrh je v souladu s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále zejména s čl. 2 a čl. 4 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje jako ústavní zákon Listina základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 - č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky). Vládní návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu České republiky.

C) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, slučitelnost s právními akty EU

Navrhovaná právní úprava provádí některá ustanovení Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 28. října 2009 a na základě článku 10 Ústavy se stala po svém vyhlášení dne 12. února 2010 součástí právního řádu České republiky (č. 10/2010 Sb. m. s.). Jedná se zejména o ustanovení článku 28, které se týká práva na přiměřenou životní úroveň a sociální ochranu. V souladu s čl. 4 odst. 3 byla právní úprava v průběhu přípravy konzultována s osobami se zdravotním postižením, a to prostřednictvím jejich organizací. Navrhovaná právní úprava je jako celek s předmětnou úmluvou plně v souladu.

Návrhu se dotýkají zejména tyto předpisy práva EU:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

Kategorie osob, jejichž nároky vyplývají z přímo použitelných předpisů Evropské unie, jsou zahrnuty ve výčtu osob oprávněných, a to v § 4, odst. 1, písm. j) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s předpisy EU, judikaturou soudních orgánů EU, obecními právními zásadami práva EU a mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána, a není tedy s nimi v rozporu.

II.

A. Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA)

(k úpravě poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu osoby
a k řešení problematiky nelegálních sociálních služeb)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb.	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Mgr. Jan Vrbický Tel.: 221 924 539 jan.vrbicky@mpsv.cz	Předpokládaný termín nabytí účinnosti dnem 1. 7. 2016
Implementace práva EU: NE	
2. Cíl návrhu zákona	
<i>Cílem navrhované právní úpravy je vytvoření jasných a předvídatelných pravidel a podmínek pro poskytování sociálních služeb bez souhlasu klienta pobytové sociální služby.</i> <i>Článek 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyžaduje, aby podmínky omezení svobody byly dostatečně jasným a přesným způsobem definovány ve vnitrostátních právních předpisech. Jelikož v některých pobytových zařízeních sociálních služeb může docházet k zásahu do práva na svobodu ve smyslu článku 5 Úmluvy, je nezbytné, aby byly jasně definovány podmínky, za nichž může smlouvu o poskytování takové sociální služby za danou osobu uzavřít její opatrovník; stávající obecná pravidla pro činnost opatrovníka (např. § 466, 467 či 469 občanského zákoníku) a procesní pravidla pro řízení o vyslovení nepřípustnosti držení v zařízení sociálních služeb podle § 84 zákona o zvláštních řízeních soudních nejsou v tomto ohledu dostatečná.</i> <i>Dalším cílem navrhované právní úpravy je navrhnout opatření, která umožní krajským úřadům efektivněji řešit výskyt nelegálních sociálních služeb. Navrhované opatření umožní tyto subjekty kontrolovat, což podle současné právní úpravy není možné, a dále návrh navyšuje pokutu za správní delikt spočívající v poskytování sociálních služeb bez oprávnění k jejich poskytování.</i>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: NE	

3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: NE

Navrhovaná právní úprava týkající se poskytování nelegálních sociálních služeb cílí na podnikatele, kteří na základě živnostenského oprávnění poskytují sociální služby, avšak nemají k tomu potřebné oprávnění podle zákona o sociálních službách (nezískali registraci). Takováto podnikatelská činnost je v rozporu se zákonem o sociálních službách a je považována za nelegální. Cílem návrhu je podvodné podnikatele od tohoto jednání odradit, umožnit kontrolu těch subjektů, které nelegální aktivity provozují, a umožnit uložení vyšší pokuty.

Na ostatní podnikatelské subjekty tento návrh nebude mít vliv.

Navrhovaná úprava pravidel poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu klienta nebude mít na podnikatelské subjekty dopad.

3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): NE

3.4 Sociální dopady: ANO

Návrh má pozitivní dopady pro uživatele sociálních služeb, neboť bude podpořeno právo osob na osobní svobodu skrze podporu projevu svobodné vůle – vyslovení nesouhlasu s využíváním sociální služby.

Návrh má rovněž pozitivní dopady na osoby, které se staly uživateli nelegálních služeb nebo které by se jimi mohly stát. Navržené změny mají za cíl snížit počet nelegálních sociálních služeb, a tím chránit osoby, které jsou závislé na pomoci jiných osob, a které se často stávají oběťmi nelegálních poskytovatelů.

3.5 Dopady na životní prostředí: NE

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb.

1.2. Definice problému

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále jen „zákon o zvláštních řízeních soudních“) a ani zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, (dále jen „zákon o sociálních službách“) nestanovují podrobnější právní úpravu, která by upřesňovala podmínky, za kterých je držení osoby v pobytových sociálních službách bez jejího souhlasu přípustné.

Podmínky, za nichž je možné osobu zbavit osobní svobody, přitom musí být definovány zákonem jednoznačně. Toto vyplývá mimo jiné z čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která Úmluvu závazným způsobem vykládá (srov. mezi mnoha jinými např. *Ciobanu proti Rumunsku a Itálii*, č. 4509/08, rozsudek ze dne 9. července 2013, § 61) i z článku 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a stanoviska Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Dále nejsou pro potřeby poskytovatelů sociálních služeb nebo opatrovníků či obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které uzavírají za osobu smlouvu o poskytnutí sociální služby, stanoveny jednoznačné možnosti pro uzavření smlouvy v případě nesouhlasu této osoby.

Další problematikou je výskyt subjektů, které vykonávají činnosti odpovídající sociálním službám, aniž by měly k výkonu těchto činností oprávnění ve formě registrace. Jedná se zejména o tzv. ubytovny nebo hotely pro seniory. Služby, které jsou v těchto zařízeních poskytovány, jsou nejčastěji vykonávány na základě živnostenského oprávnění nebo prostřednictvím tzv. asistentů sociální péče. Za poskytování sociálních služeb bez registrace lze považovat i poskytování terénní služby (zejména pečovatelské služby nebo osobní asistence) způsobem, který nese znaky služby pobytové nikoli terénní. Tento způsob poskytování sociálních služeb je v rozporu se zákonem o sociálních službách, pokud nelze prostředí, ve kterém je tato terénní služba poskytována, posoudit jako přirozené prostředí klienta.

Poskytování služeb, jež svým obsahem odpovídají především pobytovým sociálním službám, bez oprávnění k poskytování sociálních služeb je považováno za nebezpečný jev, a to s ohledem na cílovou skupinu těchto služeb, do níž spadají osoby oslabené z důvodu své nemoci, věku nebo zdravotního postižení. Riziko poskytování nekvalitní péče je příliš vysoké a zároveň zasahující nejen oblast lidské důstojnosti, ale i zdraví (poskytování quasi ošetrovatelské péče, respektive nezajištění ošetrovatelské péče).

Je důležité také zmínit, že sociální služby bez potřebného oprávnění k jejich poskytování se mimo kontroly registrujícího orgánu vyhýbají všem kontrolním mechanismům v systému sociálních služeb, tedy jak naplnění podmínek registrace, tak také inspekci poskytování sociálních služeb. Je třeba brát také v úvahu, že samotný proces registrace a naplňování podmínek stanovených zákonem o sociálních službách má pro poskytovatele především

důsledky finanční (např. zajištění vhodných prostor, zajištění dostatku kvalifikovaného personálu, limity v možných úhradách, u vybraných služeb sociální péče poskytovaných v pobytové formě povinnost zůstatku z příjmu klienta).

Zvýšení horní hranice pokuty z 250 000 Kč na 1 mil. Kč realizované novelou zákona o sociálních službách, která nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2014, nesplnilo zcela svou preventivní funkci. Z těchto důvodů je třeba v souvislosti s další navrhovanou úpravou tuto preventivní funkci a proporcionalitu mezi hrozícím postihem a možným přínosem nedodržování právní úpravy vyrovnat. Jeví se tedy jako nezbytné zvýšit horní hranici pokuty z 1 mil. Kč na 2 mil. Kč. Při rozhodování o výši pokuty bude správní orgán vždy přihlížet k míře závažnosti správního deliktu. Je však třeba umožnit registrujícímu orgánu dostatečný postih především v případech, kdy došlo k neoprávněnému a závažnému zásahu do základních práv a svobod osob.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu osoby

V pobytových zařízeních sociálních služeb může v některých případech docházet k situacím, kdy je klient této služby omezen na osobní svobodě. Zároveň v řadě případů smlouvu o poskytnutí této sociální služby za něj uzavřel jeho opatrovník nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách, popřípadě, ačkoli smlouvu uzavřel daný člověk sám, později pozbyl v potřebném rozsahu svéprávnosti a není oprávněn smlouvu o poskytování sociální služby sám změnit nebo vypovědět. Ačkoli čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i článek 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením vyžadují, aby podmínky, za nichž může dojít k omezení osobní svobody člověka, byly v zákoně jasným a předvídatelným způsobem definovány, stávající ustanovení občanského zákoníku (např. § 466, 467 či 469), zákona o zvláštních řízeních soudních (§ 84) ani zákona o sociálních službách takovou úpravu neobsahují. Tímto vzniká potřeba zpřesnění právní úpravy.

Nelegální sociální služby

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, definuje druhy, formy a typy sociálních služeb. Přitom stanoví okruh činností, které musí být v rámci jednotlivých služeb zajištěny. Zákon o sociálních službách dále tuto oblast činnosti reguluje stanovením nároků na personální zajištění, kvalitu a povahu služeb. Mimo jiné stanoví i požadavek zajištění ošetrovatelské péče a stanoví i základní zásady, zejména zachování lidské důstojnosti osob. Rovněž tak stanoví maximální výši úhrad za jednotlivé sociální služby. Sociální služby mohou být poskytovány pouze na základě oprávnění, jež vzniká podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách rozhodnutím o registraci.

V případě, že poskytovatel poskytuje sociální služby bez registrace, vyhnul se podmínkám poskytování a kontrole podle zákona o sociálních službách, neboť tento zákon mezi kontrolované osoby nezahrnuje osoby, které poskytují sociální služby bez registrace. V případě podezření, že se fyzická nebo právnická osoba dopouští správního deliktu podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, nelze provádět kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. Tyto subjekty nespádají pod pravomoc krajských úřadů upravenou v § 82a

zákona o sociálních službách, proto nelze provést kontrolu podle kontrolního řádu, protože krajský úřad nemá zmocnění k provedení této kontroly. Proto je prokázání tohoto jednání v samotném správním řízení velmi obtížné.

V současné právní úpravě je v § 107 odst. 5 písm. f) pokuta za správní delikt poskytování sociální služby bez oprávnění (podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách) stanovena na 1 mil. Kč.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

MPSV – implementace, koordinační funkce a metodická práce, zvýší se nároky na metodickou podporu poskytovatelům, krajským úřadům a obecním úřadům obce s rozšířenou působností.

Poskytovatelé sociálních služeb – zvýšení administrativy spojené s povinností vedení evidence. Zpřesnění situací, ve kterých bude poskytovatel povinen podat oznámení soudu.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností – pokud byla do současné doby zjišťována vůle osoby, za kterou byla uzavírána smlouva podle § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách, nebude navrhovaná úprava představovat žádné zvýšené nároky. Pokud vůle osoby v této situaci zjišťována nebyla, bude návrh představovat zvýšené nároky ve smyslu nutnosti zjištění vůle, případně existence podmínek pro uzavření smlouvy nebo změny smlouvy i bez souhlasu této osoby.

Opatrovníci – opatrovníci jsou již v dnešní době povinni zjišťovat projev vůle osoby, za kterou právně jednají, zvýšení nároků na jejich činnost by mohlo přinést pouze posouzení, zda jsou plněny v konkrétním případě podmínky pro uzavření smlouvy bez souhlasu osoby.

Poskytovatelé sociálních služeb bez oprávnění – zvýší se jejich postih za realizaci činnosti, která je v rozporu se zákonem, krajský úřad bude moci provést kontrolu v jejich zařízení.

Krajské úřady – lze předpokládat mírný nárůst administrativy spojené s nárůstem subjektů, u kterých bude možné vykonávat kontrolu, zda neposkytují sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování.

1.4 Popis cílového stavu

Poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu osoby

Navrhovanou změnou zákona o sociálních službách budou definovány podmínky, za kterých bude možné uzavřít smlouvu o poskytování sociální služby i bez souhlasu dané osoby.

Zejména bude stanovena

- možnost opatrovníka nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností uzavřít smlouvu i bez souhlasu osoby pouze ve stanovených případech,
- oznamovací povinnost poskytovatele sociálních služeb soudu v případě vyslovení vážně míněného nesouhlasu uživatele služby v případech, kdy sám není schopen vypovědět smlouvu,

- povinnost poskytovatele sociálních služeb vést evidenci o smlouvách o poskytování pobytových sociálních služeb, které byly uzavřeny bez souhlasu klienta, a o projevení vážně míněného nesouhlasu s poskytováním pobytové sociální služby.

Navrhované změny v zákoně o sociálních službách budou mít také dopad na zákon o zvláštních řízeních soudních.

Nelegální sociální služby

Navrhovanou změnou právní úpravy by mělo dojít ke zvýšení tlaku na poskytovatele nelegálních služeb či potencionální poskytovatele těchto služeb, a to zvýšením sankce za toto protiprávní jednání, konkrétně zvýšením pokuty za správní delikt poskytování sociálních služeb bez oprávnění k jejich poskytování z 1 mil. Kč na 2 mil. Kč.

Návrh dále umožní registrujícím orgánům - krajským úřadům - lépe reagovat na výskyt sociálních služeb bez oprávnění, a to tím, že jim umožní vykonat kontrolu u neregistrovaných subjektů. Teprve na základě kontroly je možné odhalit a doložit, že se skutečně jedná o subjekt poskytující sociální služby bez oprávnění a shromáždit důkazy potřebné pro prokázání spáchání správního deliktu.

1.5 Zhodnocení rizika

Poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu osoby

Současná právní úprava dostatečně nezaručuje ochranu práva na osobní svobodu a dále nejsou dostatečně stanoveny podmínky pro situace, kdy je třeba toto právo omezit v souladu s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Existuje proto reálné riziko, že v praxi může docházet k porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a následně i k podáním stížností k Evropskému soudu pro lidská práva a odsouzení České republiky. Evropský soud pro lidská práva ostatně v současné době již jednu stížnost na omezení svobody v zařízení sociálních služeb projednává (stížnost č. 62507/12 – *Červenka proti České republice*).

Nelegální sociální služby

Současná právní úprava dostatečně nezaručuje ochranu práv osob, které se staly nebo by se mohly stát obětmi poskytovatelů nelegálních sociálních služeb, jelikož neumožňuje registrujícímu orgánu (krajskému úřadu) provádět kontroly jinde než u registrovaných poskytovatelů sociálních služeb. Obstarávání důkazů o činnosti poskytovatelů nelegálních sociálních služeb je tak velmi obtížné, prodlužuje se doba, kdy jsou uživatelé těchto služeb vystaveni špatnému zacházení a v některých případech se nelegální činnost ani nepodaří prokázat.

Současná výše pokuty za správní delikt poskytování sociálních služeb bez oprávnění k jejich poskytování nemá dostatečný preventivní účinek a nelegální poskytovatele neodrazuje od jejich činnosti, jelikož zisky z jejich aktivit jsou stále vyšší než výše případné pokuty. Navrhovaná úprava nepřináší nová rizika, která by nebyla identifikována při stávajícím stavu.

2. Návrh variant řešení

Varianta 0

Nulová varianta předpokládá, že bude zachován současný stav. Nebude dostatečně zajištěna ochrana osob, za které uzavírá smlouvu jiná osoba (opatrovník, obecní úřad obce s rozšířenou působností), nebo kterým je poskytována sociální služba bez registrace.

Varianta I.

Poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu osoby

V zákoně o sociálních službách (a v návaznosti na to i v zákoně o zvláštních řízeních soudních) budou zpřesněny podmínky, za kterých může být uzavřena smlouva o poskytování sociální služby opatrovníkem nebo obecním úřadem obce s rozšířenou působností i bez souhlasu této osoby. Dále bude doplněna oznamovací povinnost poskytovatele sociálních služeb v případě, kdy osoba, která nemůže vypovědět smlouvu o poskytování sociální služby, projevila vážně míněný nesouhlas s jejím poskytováním. Rovněž bude stanovena povinnost poskytovatele sociálních služeb vést evidenci o osobách, kterým poskytuje pobytovou sociální službu na základě smlouvy, se kterou osoba nedala souhlas, a to pro účely provádění inspekce sociálních služeb.

Současně budou upravena i ustanovení zákona o zvláštních řízeních soudních týkající se detence v zařízeních sociálních služeb.

Nelegální sociální služby

V zákoně o sociálních službách bude rozšířen okruh subjektů, u kterých může registrující orgán (krajský úřad) provádět kontrolu podle kontrolního řádu, a to za účelem zjištění, zda kontrolovaný subjekt neposkytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování (bez registrace).

Dále bude změněna horní hranice pokuty za správní delikt poskytování sociálních služeb bez oprávnění k jejich poskytování z 1 mil. Kč na 2 mil. Kč.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Dopad na státní rozpočet je nulový, neboť dochází pouze k upřesnění současných povinností.

4. Konzultace

Byla vytvořena mezíresortní pracovní skupina, která zpracovala návrh změn zákona o sociálních službách týkajících se poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu osoby a návrh navazujících změn zákona o zvláštních řízeních soudních. Členy skupiny byli zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva spravedlnosti, Kanceláře veřejného ochránce práv, Úřadu vlády, Kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, Ligy lidských práv, Nejvyššího státního

zastupitelství. Skupina pracovala od poloviny roku 2014 do února 2015. Oba návrhy byly následně předloženy k připomínkování expertní pracovní skupině fungující v rámci systémového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí a jejich připomínky byly zapracovány. Členy skupiny byli odborníci z praxe z oblasti sociálních služeb a sociální politiky. V červnu 2015 byly návrhy znovu projednány se zástupci Ministerstva spravedlnosti a bylo dohodnuto finální znění.

Návrh v oblasti neregistrovaných sociálních služeb byl předložen expertní pracovní skupině realizované v rámci klíčové aktivity 8 (Podpora legislativních a metodických změn v systému sociálních služeb) systémového projektu Podpora procesů v sociálních službách⁹, realizovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí. Experti k tomuto návrhu nevznegli žádné připomínky.

5. Kontakty na zpracovatele RIA

Závěrečnou zprávu RIA zpracoval:

Mgr. Jan Vrbický

Odbor sociálních služeb, sociální práce a sociálního začleňování

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

Tel.: 221 924 539

Email: jan.vrbicky@mpsv.cz

B. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ ÚPRAVY S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM ČESKÉ REPUBLIKY

Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu. Neoprávněné držení osoby v zařízení sociálních služeb omezuje její právo na osobní svobodu. Právo na osobní svobodu je zaručeno právním řádem České republiky, především v čl. 8 Listiny základních práv a svobod (zákona č. 2/1993 Sb.). Podle ustanovení tohoto článku Listiny může zákon stanovit podmínky a způsob omezení osobní svobody člověka.

C. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ ÚPRAVY S MEZINÁRODNÍMI SMLOUVAMI, SLUČITELNOST S PRÁVNÍMI AKTY EU

Navrhovaná právní úprava je v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením.

⁹ Individuální projekt MPSV Podpora procesů v sociálních službách, reg. č. CZ.1.04/3.1.00/04.00005 financovaný z prostředků ESF prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

Navrhovaná právní úprava v souladu s čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod blíže definuje podmínky pro omezení osobní svobody v zařízeních sociálních služeb. Evropský soud pro lidská práva v příslušné judikatuře (srov. zejm. *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06, rozsudek velkého senátu ze dne 17. ledna 2012; *D. D. proti Litvě*, č. 13469/06, rozsudek ze dne 14. února 2012; *Kędzior proti Polsku*, č. 45026/07, rozsudek ze dne 16. října 2012; *Mihailovs proti Lotyšsku*, č. 35939/10, rozsudek ze dne 22. ledna 2013; *K. C. proti Polsku*, č. 31199/12, rozsudek ze dne 25. listopadu 2014; a *Stefan Stankov proti Bulharsku*, č. 25820/07, rozsudek ze dne 17. března 2015) vymezil následující podmínky pro soulad omezení svobody v zařízení sociálních služeb s čl. 5 odst. 1 Úmluvy:

- osoba trpí duševním onemocněním a její stav představuje nebezpečí pro ni nebo pro její okolí; tato skutečnost musí být prokázána aktuální objektivní lékařskou zprávou,
- účelem opatření je odvrácení zmíněného nebezpečí (existuje přímá souvislost s duševním onemocněním, jeho nebezpečími a užitým odvrácením),
- zásada subsidiarity, tj. k odvrácení nebezpečí nestačí jiné, méně invazivní opatření (v daném kontextu zejména poskytnutí jiné sociální služby); tedy duševní porucha je takového druhu nebo stupně, že si vyžaduje omezení osobní svobody.

Uvedené podmínky musí být naplněny po celou dobu poskytování sociálních služeb bez souhlasu klienta.

Nutnost zákonem jednoznačně definovat podmínky, za nichž je možné osobu zbavit osobní svobody, vyplývá dále z čl. 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a stanoviska Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Právo na osobní svobodu není právem absolutním, ale jde o právo relativní a lze do tohoto práva zasáhnout, jsou-li splněny zákonné podmínky, přičemž je ale vhodné naformulovat podmínky pro takový zásah tak, aby byly „disability neutral“. Je třeba dbát na to, aby formulace na jednu stranu naplňovala podmínky článku 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, na druhou stranu aby však neobsahovala příliš široce koncipované podmínky pro zbavení osobní svobody, které již nenaplní standard jednoznačně definovaného zákona.

Ustanovení § 91a návrhu novely zákona o sociálních službách výše uvedené podmínky vyplývající z čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a článku 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením respektuje. Umožňuje uzavření smlouvy o pobytové sociální službě či její trvání bez souhlasu člověka pouze v naléhavých a závažných případech, kdy by bez tohoto opatření hrozila ztráta života člověka nebo vážné poškození jeho zdraví, přičemž není možné tuto hrozbu odvrátit méně omezujícím opatřením. Zároveň je tak možné učinit, jen když člověk trpí duševní poruchou, v jejímž důsledku není schopen nebezpečí odvrátit sám.

Na navrhovanou právní úpravu se dále vztahuje, čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který vyžaduje, aby se každý, kdo byl zbaven svobody, mohl obrátit na soud, který urychleně přezkoumá zákonnost zbavení jeho svobody. Přístup k soudnímu řízení musí mít i osoba, která je omezena nebo zbavena svéprávnosti, je-li fakticky schopna posoudit svou situaci a projevit nesouhlas s omezením svobody (srov. např. *Shtukaturov proti Rusku*, č. 44009/05, rozsudek ze dne 28. března 2008). Řízení musí být kontradiktorní, dotčená osoba v něm slyšena či, není-li to ze zdravotních důvodů objektivně možné, alespoň shlednuta soudem, a účinně právně zastoupena [srov. z nedávné doby např. *M. S. proti Chorvatsku* (č. 2), č. 75450/12, rozsudek ze dne 19. února 2015].

Návrh novely zákona toto ustanovení Úmluvy naplňuje. Ustanovení § 91b zákona o sociálních službách ve spojení s § 84 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních umožňují umístěnému člověku, aby inicioval zahájení řízení o přezkoumání přípustnosti jeho držení v zařízení sociálních služeb, a to i když toto zařízení nesplní svou ohlašovací povinnost. Nový návrh na zahájení řízení má podle § 84b zákona o zvláštních řízeních soudních možnost podat v přiměřeném intervalu 30 dní od právní moci předchozího zamítavého soudního rozhodnutí. Ustanovení § 84a odst. 3 zákona o zvláštních řízeních soudních stanoví podrobnější pravidla pro průběh řízení, přičemž umístěný člověk musí být soudem vyslechnut. Ustanovení § 84a odst. 4 a 5 obsahují další záruky pro respektování procesních práv umístěného člověka.

D. OSTATNÍ DOPADY

Na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Navrhovaná úprava nebude mít dopad na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky.

Na podnikatelské prostředí

Navrhovaná úprava nebude mít vliv na podnikatelské prostředí České republiky.

Část návrhu týkající se nelegálních sociálních služeb, cílí na podnikatele, kteří na základě živnostenského oprávnění poskytují sociální služby, avšak nemají k tomu potřebné oprávnění podle zákona o sociálních službách (nezískali registraci). Takováto podnikatelská činnost je v rozporu se zákonem o sociálních službách a je považována za nelegální. Cílem návrhu je podvodné podnikatele od tohoto jednání odradit, umožnit kontrolu těch subjektů, které nelegální aktivity provozují, a umožnit uložení vyšší pokuty. Na ostatní podnikatelské subjekty tento návrh nebude mít vliv.

Na územní samosprávné celky

Navrhovaná úprava nebude mít vliv na územně samosprávné celky.

Sociální dopady

Návrh má pozitivní dopady pro uživatele sociálních služeb, neboť bude podpořeno právo osob na osobní svobodu skrze podporu projevu svobodné vůle – vyslovení nesouhlasu s využíváním sociální služby.

Návrh má dále pozitivní dopady na osoby, které se staly uživateli nelegálních služeb nebo které by se jimi mohly stát. Navržené změny mají za cíl snížit počet nelegálních sociálních služeb, a tím chránit osoby, které jsou závislé na pomoci jiných osob, a které se často stávají oběťmi nelegálních poskytovatelů.

Na spotřebitele

Navrhovaná úprava nebude mít za následek žádné dopady na spotřebitele.

Na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nesouvisí s problematikou ochrany životního prostředí a nemá na něj vliv.

Na zákaz diskriminace

Navrhovaná právní úprava neobsahuje žádná ustanovení, která by narušovala právo na rovné zacházení a vedla k diskriminaci.

Na ochranu soukromí a osobních údajů

Z navrhované právní úpravy neplynou nepříznivé důsledky pro ochranu soukromí a osobních údajů.

Návrh nezakládá nové zpracování osobních údajů. Údaje, které se navrhuje evidovat podle ustanovení § 91c, nejsou nově sbíranými údaji, ale údaji, které jsou sbírány nebo evidovány v rámci jiných údajů. Evidence se týká pouze sociálních služeb poskytovaných v pobytové formě; tyto služby mají předepsanou vždy písemnou formu uzavření smlouvy podle ustanovení § 91 zákona o sociálních službách, která musí obsahovat náležitosti stanovené § 91 odst. 2 zákona – konkrétně také „označení smluvních stran“. Údaje o opatrovníkovi nebo osobě, která zastupuje obecní úřad obce s rozšířenou působností, jsou v současné době ve smlouvě též vepsány v rámci určení smluvních stran u zastoupení dané osoby.

Délka uchování daných údajů se neprodlužuje, neboť si poskytovatel tuto lhůtu stanovuje v rámci Standardu kvality sociálních služeb č. 6 - Dokumentace o poskytování sociální služby, konkrétně v kritériu c). Nově vedená evidence by také neměla mít vliv na ochranu daných údajů, ve smyslu jejich zneužití třetí osobou, neboť již v současné době je poskytovatel povinen dané údaje zabezpečit a údaje budou evidovat stejní pracovníci, kteří již v současné době údaje o uživateli zpracovávají (např. v rámci uzavření smlouvy, pomoci při uplatňování práv a oprávněných zájmů).

Cílem vedení evidence je sledování projevů vůle uživatelů spojené s nesouhlasem s poskytováním v pobytové sociální službě.

Evidence bude sloužit jako podklad pro inspekci poskytování sociálních služeb, jejímž předmětem je kontrola kvality poskytování sociálních služeb prostřednictvím standardů kvality (standard Ochrana práv osob).

Zpracovaná osobní data nejsou veřejně dostupná, evidence bude interním materiálem poskytovatele. K evidenci budou mít přístup členové inspekčního týmu při inspekci poskytování sociálních služeb. Tyto údaje jsou kryty povinností mlčenlivosti podle § 100 zákona o sociálních službách, která platí jak pro poskytovatele a jejich zaměstnance, tak pro členy inspekčního týmu.

Na korupční rizika

V navrhované právní úpravě nebyla shledána žádná rizika, která by mohla vést ke korupčnímu jednání.

Na výkon státní statistické služby

Navrhovaná právní úprava nebude mít dopad na výkon státní statistické služby.

E) FINANČNÍ DOPADY

Návrh nepředpokládá žádné zvýšené náklady na státní rozpočet. Pokud jde o administrativní výdaje spojené s navrhovanou úpravou vedení evidence o osobách, kterým je poskytována sociální služba v pobytové formě na základě smlouvy uzavřené podle navrhovaného § 91a, nepředpokládá se navýšení pracovních ani mzdových prostředků. V oblasti zvýšení pokuty za poskytování sociální služby bez registrace lze považovat dopad za kladný.

Zvláštní část

K Čl. I

K bodům 1 a 2

Současná výše příspěvku na péči byla od svého zavedení upravována ad hoc v zásadě v souvislosti s úspornými opatřeními ve vztahu ke státnímu rozpočtu (snížení u prvního stupně závislosti u osob starších 18 let z 2 000 Kč na 800 Kč), s podporou nejvyššího stupně závislosti nebo v návaznosti na změny v systému dávek státní sociální podpory. Lze konstatovat, že částky příspěvku na péči od svého zavedení v roce 2007 již ztratily svou reálnou hodnotu. Proto se na základě provedených analýz navrhuje zvýšení částek příspěvku na péči ve všech stupních závislosti celkem o 10 %. Toto zvýšení příspěvku na péči se navrhuje realizovat ve dvou krocích, a to o 5 % s účinností od 1. července 2016 a od 1. ledna 2017 o zbývajících 5 %.

K bodu 3

Systém sociálních služeb nedokáže v současné době zcela efektivně postihnout poskytovatele sociálních služeb, kteří sociální službu poskytují bez příslušného oprávnění. Z tohoto důvodu se doplňuje ustanovení, které by mělo umožnit efektivnější kontrolu těchto subjektů, včetně zvýšení pokuty v oblasti správních deliktů. Poskytování neregistrovaných pobytových sociálních služeb se stává závažným negativním společenským jevem, jehož závažnost bude v souvislosti se demografickým vývojem společnosti a tím se zvyšující poptávkou po těchto druzích služeb spíše narůstat. Společenská škodlivost takového jednání je umocněna skutečností, že uživatelé neregistrovaných služeb jsou velmi zranitelnou skupinou, když jsou jednáním pachatele zbaveni nejen jakýchkoli garancí kvality poskytované služby (tedy zejména mechanismů kontroly dodržování podmínek registrace a inspekce kvality sociálních služeb), ale rovněž jsou zbaveni ochrany, jakou představuje skutečnost, že úhrada (cena) za poskytování registrovaných služeb je přísně regulována včetně zákonných požadavků na zachování vymezené části příjmu, která uživateli služby musí po úhradě za službu zůstat vždy k dispozici. Všechny dosud řešené případy neregistrovaných služeb poukazovaly k jedinému - jediným účelem provozování takových nelegálních služeb byla maximalizace zisku a současně vyhýbání se té zákonné regulaci, která směřuje k ochraně uživatele služby

K bodu 4

Systém poskytování sociálních služeb podle platné právní úpravy je založen na uzavření smlouvy o poskytování sociální služby. Tedy na dobrovolném projevu vůle dvou stran (zájemce o poskytování sociální služby a poskytovatele) k právnímu jednání, jehož výsledkem je počátek poskytování sociálních služeb za dohodnutých podmínek. Avšak osoba vždy nemusí být zcela bez podpory schopna tuto smlouvu uzavřít (v návaznosti na duševní onemocnění) a musí dojít k jejímu zastoupení při tomto právním jednání. Jakkoliv je povinností zákonného zástupce či opatrovníka jednat v zájmu a se souhlasem zastupované osoby, nelze vyloučit situaci, kdy osoba nebude s poskytováním pobytové sociální služby souhlasit. Pokud tato osoba nebude moci poskytování služby odmítnout a zařízení, kde je

služba poskytována, opustit, může dojít k situaci, že je v něm omezena na osobní svobodě ve smyslu Listiny základních práv a svobod a mezinárodních úmluv o ochraně lidských práv a svobod. Navrhovaná změna zákona o sociálních službách a navazující změna zákona o zvláštních řízeních soudních upřesňuje postup v situacích, kdy klient pobytové sociální služby nesouhlasí s jejím poskytováním.

K omezení svobody klienta zařízení sociálních služeb může v praxi nejčastěji dojít v domovech se zvláštním režimem, popřípadě v domovech pro seniory. V tomto ohledu nicméně není rozhodující, o jaký typ zařízení sociálních služeb se jedná, ale to, zda skutečně k omezení svobody člověka došlo. To je třeba posuzovat podle všech okolností daného případu, přičemž zvláště relevantní jsou zejména hlediska, která při posouzení, zda člověk byl v zařízení sociálních služeb omezen na svobodě, používá Evropský soud pro lidská práva (srov. zejm. *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06, rozsudek velkého senátu ze dne 17. ledna 2012). Jedná se o následující kritéria:

- osoba omezená ve svéprávnosti se svým umístěním do zařízení nebo pokračováním v pobytu v zařízení nesouhlasí, přičemž je fakticky způsobilá svou situaci posoudit a vyjádřit na ni názor;

- pobyt v zařízení sociálních služeb je dlouhodobý, a režim pobytu v zařízení vykazuje mj. následující charakteristiky (nikoli nezbytně kumulativně) – opuštění zařízení podléhá souhlasu třetí osoby (typicky pracovníka zařízení), daná osoba může být podrobena omezujícím opatřením (např. nucené medikaci, umístěním do speciální místnosti), byť třeba jen na velmi krátkou dobu, případně dochází k dalším omezením svobody osoby (např. nutnost schválení návštěvy nebo telefonního hovoru anebo omezení okruhu osobních věcí, které může mít osoba u sebe).

Navrhovaná právní úprava proto z výše uvedených důvodů nestanoví podmínky pro uzavření smlouvy o poskytnutí pobytové sociální služby bez souhlasu jen pro určitý typ zařízení sociální služby, ale stanoví je obecně, aby byly pokryty všechny situace, kdy v praxi k omezení svobody klienta zařízení sociálních služeb může dojít. Jak bylo podrobněji uvedeno v obecné části důvodové zprávy, navrhovaná právní úprava respektuje požadavky čl. 5 odst. 1 a 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a článku 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Uzavírá-li jménem osoby smlouvu o poskytnutí pobytové sociální služby obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 91 odst. 6, musí být stav osoby, vyžadující zajištění neodkladné pomoci této osobě, prokázán objektivní lékařskou zprávou, tedy lékařským posudkem.

V navrhovaném § 91c je poskytovatelům sociálních služeb stanovena povinnost vést evidenci o skutečnostech uvedených v § 91a a ve vztahu k § 91b. Již v současnosti § 88 písm. d), e) a f) zákona o sociálních službách stanovuje povinnosti poskytovatele zpracovat vnitřní pravidla zajištění poskytované sociální služby, včetně stanovení pravidel pro uplatnění oprávněných zájmů osob, zpracovat vnitřní pravidla pro podávání a vyřizování stížností osob, kterým poskytují sociální služby a vést písemné individuální záznamy o průběhu poskytování sociální služby a hodnotit průběh poskytování sociální služby za účasti těchto osob, je-li to možné s ohledem na jejich zdravotní stav. Nová úprava vedení evidence podle § 91c je tak pouze upřesněním a zřehledněním již existující povinnosti poskytovatele vést záznamy o průběhu poskytování služby, když skutečnost, že za uživatele služby byla smlouva o poskytnutí služby uzavřena zástupcem, je pro tyto záznamy významná již nyní.

K bodu 5

V návaznosti na úpravu detence v zařízeních sociálních služeb se rozšiřuje předmět inspekce poskytování sociálních služeb o kontrolu plnění povinnosti poskytovatele sociálních služeb vést evidenci podle navrhovaného podle § 91c, tj. evidenci o osobách, za které byla uzavřena smlouva o poskytování pobytových sociálních služeb bez jejich souhlasu, a o případech, kdy osoba projeví vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby. Inspekci poskytování sociálních služeb provádí podle § 97 odst. 1 zákona o sociálních službách Ministerstvo práce a sociálních věcí.

K bodům 6, 7 a 9

V souvislosti s úpravou detence v zařízeních sociálních služeb se dále navrhuje rozšířit skutkové podstaty správních deliktů o další správní delikt spočívající v porušení povinnosti vést evidenci podle § 91c. Za nesplnění této povinnosti se navrhuje uložení pokuty až do výše 20 000 Kč. Porušení povinnosti bude zpravidla zjištěno při inspekci poskytování sociálních služeb, kterou provádí Ministerstvo práce a sociálních věcí; správním orgánem oprávněným k udělení pokuty je proto ministerstvo.

K bodu 8

Podle současné právní úpravy zákona o sociálních službách je poskytování sociálních služeb bez oprávnění správním deliktem, za který může být uložena pokuta až do výše 1 mil. Kč. Návrh na zvýšení této pokuty na 2 mil. Kč vychází z poznatků z praxe a je reakcí na rozšíření tzv. obchodu se stářím. Ubytovny vydávající se za domovy pro seniory poskytují nelegálně služby pro občany a poskytují činnosti sociální služby v zařízeních, které neplní standardy sociálních služeb, a kvalita a rozsah péče neodpovídá potřebám klientům. Naopak tito klienti žijí v nevyhovujících prostorách, kde dochází k vážnému ohrožení života. Od roku 2014 se tyto služby monitorují. Přesto poskytovatelé těchto služeb pokračují dále ve své činnosti, protože i pokuta na horní hranici není důvodem pro změnu charakteru poskytování, tedy pro registraci sociální služby, a ani není důvodem pro ukončení činnosti, protože tato činnost je stále finančně výhodná, a to i když pokuta byla udělena ve výši 1 mil. Kč. V minulosti se jednalo o jednotky případů, kdy pokuta byla udělena v maximální výši nebo ve vyšší horní hranici, ale postupně tento počet výrazně narůstá. V roce 2015 se pokuty za správní delikt poskytování sociálních služeb bez oprávnění již ukládají ve výši stanovené horní hranice. Poskytování nelegálních (neregistrovaných) pobytových sociálních služeb se stává závažným negativním společenským jevem, jehož závažnost bude v souvislosti s demografickým vývojem společnosti, a tím se zvyšující poptávkou po těchto druzích služeb, spíše narůstat. Obdobná společensky škodlivá jednání, jejichž nárůst byl v posledních letech zaznamenán, jsou v oblasti sociální ochrany postihována stejně přísně. Jedná se např. o správní delikty porušení povinností zaměstnavatelem při vzniku, změnách, skončení pracovního poměru, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, zejména pak neuzavření písemné pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, které jsou postihovány podle zákona o inspekci práce pokutou 2 mil. Kč resp. 10 mil. Kč, když do roku 2012 i zde byla nejvyšší sankce jen do 300 000 Kč. Podobně na úseku odměňování za práci je stanovena sankce až 2 mil. Kč. Dále lze v oblasti sociální ochrany připomenout rovněž správní delikt nelegálního zprostředkování zaměstnání podle zákona

o zaměstnanosti, kde lze rovněž uložit pokutu do 2 mil. Kč, když rovněž postihování takového nelegálního poskytování služeb si vynucuje společenská situace.

K Čl. II

K bodu 1

Navrhuje se, aby Úřad práce České republiky provedl změnu výše příspěvku na péči automaticky, nevedl o tom správní řízení. Tímto opatřením se významně ušetří administrativní náklady související s implementací navrhovaných úprav, aniž by byly dotčeny oprávněné zájmy osob, kterým byl přiznán příspěvek na péči.

K bodu 2:

Je stanoven kalendářní měsíc, od kterého bude zvýšená částka příspěvku na péči vyplácena.

K Čl. III

K bodu 1

Státní zastupitelství má podle § 8 odst. 2 zákona č. 292/2013 Sb. svěřenu pravomoc podávat soudu návrhy ve věci vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb.

Navrhuje se § 8 zákona o zvláštních řízeních soudních doplnit o úpravu formy dozoru státního zastupitelství nad detencí v zařízeních sociálních služeb. Jedná se o dozor v rozsahu, který umožní zjišťovat podmínky pro podání návrhu státního zastupitelství podle § 8 odst. 2 na vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb. Bez této úpravy je státní zastupitelství v podstatě závislé na externích podnětech, aniž by vlastní činností mohlo systematicky zjišťovat, zda trvají podmínky k výkonu detence.

Oprávnění státního zastupitelství prověřovat detenci výkonem dozoru zákon již předvídá, ovšem v závislosti na zákonné speciální úpravě tohoto dozoru, která ve vztahu k zařízením sociálních služeb chybí. Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, „státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda.“ Pokud jde o detenci v zařízeních sociálních služeb, zákon rozsah, podmínky a způsob dozoru nestanoví, a proto jej státní zastupitelství vykonávat nemůže i přes zákonný předpoklad tohoto dozoru.

K bodům 2 a 3

Současná právní úprava řízení o vyslovení nepřipustnosti držení osoby v zařízení sociálních služeb obsažená v zákoně o zvláštních řízeních soudních odráží situaci, kdy vnitrostátní zákonná právní úprava neobsahuje podrobnější podmínky pro možnost omezení svobody v zařízení sociálních služeb. Používá proto obecných termínů „přiměřenost“ a „nezbytnost“, které vyplývají z relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jelikož návrh novely zákona o sociálních službách přináší novou hmotněprávní úpravu podmínek poskytování pobytových

sociálních služeb bez souhlasu, je nezbytné této nové úpravě přizpůsobit i procesní úpravu. Tato nová procesní úprava nadále vychází z právní úpravy řízení ve věcech vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu. Reflektuje nicméně skutečnost, že v těchto věcech není jediným podstatným kritériem zdravotní stav umístěného člověka, ale též jeho sociální situace. Proto § 84a odst. 3 zákona o zvláštních řízeních soudních mezi důkazy, které soud v řízení provede, řadí i výslech osoby kvalifikované podle jiného právního předpisu k podání písemné zprávy, jejímž obsahem jsou zejména informace o podmínkách a okolnostech držení v zařízení sociálních služeb, včetně hodnocení, zda nezbytnou péči o člověka lze zajistit méně omezujícím opatřením. Zároveň je promítnuta i povinnost státních orgánů vyplývající z článku 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením přijmout vhodná opatření k zajištění plného začlenění a zapojení osob se zdravotním postižením do společnosti a umožnění jejich nezávislého života. Je proto posílena spolupráce a informovanost soudu ve věcech opatrovnictví člověka, který je povinen průběžně zkoumat, zda opatrovník člověka, o jehož nepřipustnosti dalšího držení v zařízení sociálních služeb bylo rozhodnuto, avšak též i umístěného člověka, jehož další držení soud prozatím shledal přípustným, činí náležité kroky k tomu, aby bylo možné danému člověku poskytovat sociální službu v méně omezujícím prostředí.

K Čl. IV

V zákoně o zvláštních řízeních soudních se navrhuje úprava řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb, proto přechodné ustanovení upravuje postup v řízeních, která nebudou pravomocně skončena do dne nabytí účinnosti nové právní úpravy.

K Čl. V

Navrhovaná účinnost zákona je stanovena s ohledem na délku legislativního procesu a s ohledem na návrh postupného navýšení částek příspěvku na péči.