

Návrh systémového řešení výkonu a podpory příbuzenské pěstounské péče

Zpracováno k datu: 30. 6. 2019.

Projekt Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí

Ministerstvo práce a sociálních věcí

www.pravonadetstvi.cz



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



PRÁVO NA DĚTSTVÍ

Obsah

Úvod	3
I. Náhradní rodinná péče vykonávaná příbuznými dítěte	4
1.1. Stručný historický vývoj	4
1.2. Současný stav	5
1.3. Hmotná podpora pěstounské péče.....	6
II. Témata diskutovaná v oblasti příbuzenské náhradní rodinné péče	8
2.1. Diferenciace dávek pěstounské péče (zejména odměny pěstouna) mezi příbuzenskými a nepříbuzenskými pěstouny, otázka odborné podpory příbuzenských náhradních rodin	8
2.1.1. Zahraniční praxe	9
2.1.2. Varianty úpravy	11
2.2. Definování odlišnosti pěstounské péče a péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku, otázka hmotného zabezpečení a odborné podpory osobám, jimž bylo dítě svěřeno do péče jiné osoby.....	14
3.2.1 Varianty úpravy.....	16
III. Dávky pěstounské péče u osob v evidenci	18
3.1. Varianty řešení	19
IV. Dávky pěstounské péče při péči o děti se zdravotním postižením	23
V. Státní příspěvek na výkon pěstounské péče	24
5.1. Současný stav	24
5.2. Varianty úpravy	27
VI. Dohody o výkonu pěstounské péče	29
6.1. Varianty úpravy	30
Závěrem	32

Úvod

Odborný text Návrh systémového řešení výkonu a podpory příbuzenské pěstounské péče byl vytvořen jako součást projektu Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí, který byl realizován Ministerstvem práce a sociálních věcí v období od ledna 2016 do června 2019.¹ Zaměření pozornosti na oblast příbuzenské pěstounské péče vyplývá ze současné praxe, kdy děti v péči svých příbuzných představují cca 67 % všech dětí svěřených do pěstounské péče.

Fungování a zejména samotný vznik takové náhradní rodiny je přitom výrazně odlišný od procesu zprostředkování standardní („cizí“) pěstounské péče. Potřeby dětí zůstávají stále stejné, bez ohledu na typ péče, v níž je dítě umístěno. Je tedy nutné podmínky péče o děti sladit, především tak, aby byla všem dětem garantována potřebná kvalita péče.

Základní východiska tohoto textu jsou dána **Analýzou situace příbuzenské pěstounské péče** (MPSV, 2017)², v níž je podrobně popsána stávající situace rodin pečujících o příbuzné děti, a též jsou definovány nedostatky, na které je třeba systémově reagovat. Text dále navazuje na další odborné materiály, které byly vytvořeny v rámci projektu Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí, a které jako komplex směřují ke sjednocení postupů a úrovně kvality v systému náhradní rodinné péče v České republice.³

Materiál též obsahuje související informace týkající se pěstounské péče na přechodnou dobu, pěstounské péče o děti se zdravotním postižením, dohod o výkonu pěstounské péče a státního příspěvku na výkon pěstounské péče. Jedná se o témata přímo související s příbuzenskou pěstounskou péčí.

Předložený materiál tedy shrnuje základní možnosti přístupu k příbuzenské pěstounské péči a mapuje jejich případné dopady na systém ochrany ohrožených dětí v České republice, to vše optikou zajištění optimální podoby péče o děti žijící mimo péči vlastních rodičů. Součástí je též výčet potřebných změn legislativy a financování oblasti náhradní rodinné péče.

¹ Číslo projektu CZ.3.2.63/0.0/0.0/15_017/0001687.

² Analýza situace příbuzenské pěstounské péče. Dostupná z: <http://www.pravonadetstvi.cz/stahnout-soubor/analiza-situace-pribuzenske-pestounske-pece>.

³ Všechny materiály lze nalézt na webu: www.pravonadetstvi.cz, v sekci DOKUMENTY.

I. Náhradní rodinná péče vykonávaná příbuznými dítěte

1.1. Stručný historický vývoj

Péče o děti, o které se nemohou postarat vlastní rodiče, byla vždy spojena s otázkou odpovědnosti mezi širší rodinou a státem, resp. obcí. Paralelně tak docházelo jednak k podpoře rodin, jednak k rozvoji institucí, které měly dětem zajistit náhradní péči. Počátky určitých kontrolovaných forem pěstounské péče, včetně příbuzenské pěstounské péče lze datovat do 18., resp. 19. století. V podmínkách České republiky zaznamenal historický vývoj citelnou změnu zejména po roce 1948, kdy došlo k v podstatě ke zrušení stávajících forem pěstounské péče a jejich náhradou péčí kolektivní. Až další změny v 70. a 80. letech opět navrátily do zákona institut pěstounské péče a také došlo k ukotvení tzv. výchovy jiného občana, než rodiče, tedy budoucí péče jiné osoby. Následný vývoj zákona o rodině nastavil podmínku přezkoumání možnosti umístění dítěte v rodinném prostředí před péčí náhradní. Významnou novelizací zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí došlo v roce 2013 ke kvalitativnímu rozvoji pěstounské péče, zejména nastavením hmotné a odborné podpory pěstounských rodin.

Společenské podmínky tak vedly k současně k posílení umístování dětí do péče širší rodiny (z titulu svěřením do péče jiné osoby) a zároveň ke zvýšení podpory a tím i nároků kladeným na výkon pěstounské péče. Stále silnější roli nicméně začaly hrát též podmínky ekonomické, které vedly k čím dál četnějšímu využití podpory v podobě dávek pěstounské péče při svěřením dítěte příbuzným, Nyní se tedy nacházíme v situaci, kdy je podstatná část dětí svěřena do péče příbuzných, kterým je poskytována podpora a na které jsou kladeny nároky do různé míry obdobné pěstounské péči nepříbuzných osob.

1.2. Současný stav

V České republice je péče příbuzných převažující formou náhradní rodinné péče. Podíl příbuzných se liší dle jednotlivých typů náhradní rodinné péče. Na základě údajů z let 2015 až 2018 se podíl příbuzenské péče pohybuje kolem:

- 84 % v případě svěřeni dítěte do péče jiné osoby podle § 953 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“).
- 67 % v případě svěřeni dítěte do pěstounské péče.
- 55 % u svěřeni dítěte do péče osoby, která byla jmenována jeho poručníkem.
- 2,5 % u pěstounské péče na přechodnou dobu.

Mezi příbuznými tvoří dominantní skupinu prarodiče svěřeného dítěte. Podle analýzy zpracované pro Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2017 jde v souhrnu za všechny druhy náhradní rodinné péče celkem 57 % náhradních rodičů prarodiči dítěte, v 13,2 % jde o jiné příbuzné. Pokud jde o typy péče hmotně podporované dávkami pěstounské péče (osobní péče poručníka, pěstounská péče), činil na konci roku 2018 podíl prarodičů celkem 49,22 % (šlo o 7 710 osob).

Stávající právní úprava upřednostňuje z důvodu zachování přirozených rodinných vazeb náhradní rodinnou péči vykonávanou příbuznými (§ 954, resp. § 962 občanského zákoníku). Mezi příbuzenskou (tj. péče příbuzných a osob blízkých dítěti) a nepříbuzenskou náhradní rodinnou péčí existuje rozdíl ve způsobu svěřování dítěte do péče. Osoby bez příbuzenského vztahu k dítěti prochází odborným posuzováním a odbornou přípravou k přijetí (prozatím neupřesněného) dítěte. Jsou zařazeni do evidence místně příslušného krajského úřadu a následně vybírání pro péči o konkrétní dítě. Příbuzní se ujímají dítěte bez procesu zprostředkování na základě rozhodnutí soudu. Jejich „vhodnost“ (tj. záruka řádné péče o dítě) je prověřována během soudního řízení, neprochází odbornou přípravou.

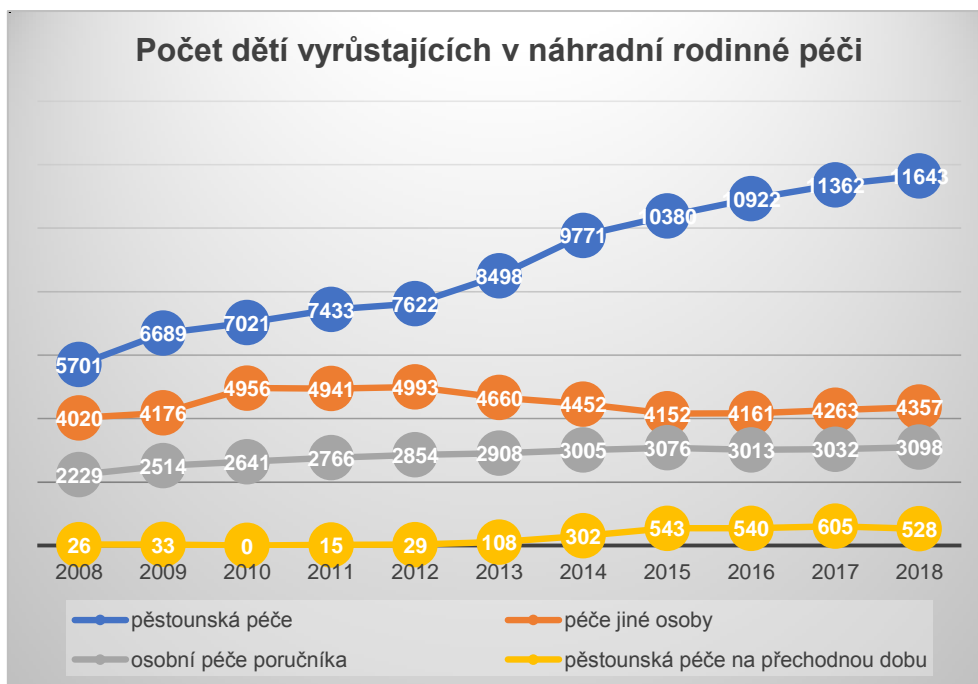
Je rovněž zásadním rozdílem, do jakého typu náhradní rodinné péče bude dítě svěřeno. Pokud je dítě svěřeno do péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku, pečující osoby nemají nárok na dávky pěstounské péče ani na odborné služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče. Nárok na tuto finanční a odbornou podporu naopak vzniká pěstounům a poručníkům, pokud o dítě osobně pečují.

Z hlediska hmotného zabezpečení náleží pěstounům nebo osobně pečujícím poručníkům, kteří jsou prarodiči či praprarodiči (dále jen „pěstoun-prarodič“) svěřeného dítěte, automaticky všechny dávky pěstounské péče s výjimkou odměny pěstouna. Pokud je těmto pěstounům svěřeno jedno nebo dvě děti bez zdravotního postižení, vzniká jim podle § 47j odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“) nárok na odměnu pěstouna pouze v případech „hodných zvláštního zřetele“. V případě péče o větší počet dětí, nebo o dítě se zdravotním postižením ve stupni závislosti na pomoci jiné fyzické osoby II až IV, vyniká nárok na odměnu pěstouna bez omezení. Zúžení nároku na odměnu pěstounu vyplývá z podpůrné vyživovací povinnosti těchto osob k potomkům v přímé linii. O přiznání odměny rozhoduje dávkový orgán (Úřad práce ČR) na základě vyjádření příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností. V případě pěstounů, kteří jsou manželi, je odměna pěstouna vyplácena jen jednomu z nich.

1.3. Hmotná podpora pěstounské péče

S účinností od 1. 1. 2013 došlo v oblasti náhradní rodinné péče k zásadním změnám, které se dotkly jak oblasti hmotného zabezpečení náhradních rodin, tak odborné podpory výkonu náhradní rodinné péče. Došlo zejména k výraznému zvýšení odměny pěstouna. V případě péče o 1 dítě šlo například o zvýšení z dosavadních 3 410 Kč měsíčně na 8 000 Kč (tedy na tehdejší úroveň minimální mzdy), u pěstounů pečujících o dvě děti z 6 820 Kč na 12 000 Kč měsíčně atd. Zároveň se stala odměna pěstouna ve všech kategoriích základem účasti na zdravotním a sociálním pojištění a rovněž zdanitelným příjmem. K dalšímu zvýšení dávek pěstounské péče došlo až k 1. 1. 2018, nová úprava se však dotkla jen některých kategorií těchto dávek (zvýšení odměny pěstouna s výjimkou pěstounů na přechodnou dobu a příspěvku na úhradu potřeb dítěte). Navýšení dávek pěstounské péče spolu se zavedením odborných služeb na podporu výkonu pěstounské péče vedlo k nárůstu zájmu o náhradní rodinnou péči. Díky těmto opatřením došlo k výraznému nárůstu počtu dětí, jimž bylo možno zajistit péči v náhradním rodinném prostředí a vyhnout se tak jejich umístění do ústavu (viz graf č. 1).

Graf č. 1



Od roku 2016 však dochází ke stagnaci počtu žadatelů o svěřeni dítěte do pěstounské péče (viz graf č. 2). Pro děti, které jsou nuceny opustit z různých důvodů péči vlastních rodičů, je tak obtížnější nalézt vhodné řešení v rodinném prostředí. Z tohoto důvodu je nutno provést revizi stávajícího systému dávek pěstounské péče, odborné podpory výkonu náhradní rodinné péče a některých dalších záležitostí.

Graf č. 2



II. Témata diskutovaná v oblasti příbuzenské náhradní rodinné péče

V návaznosti na výše uvedené souvislosti v současné době probíhají v oblasti příbuzenské pěstounské péče odborné diskuse především na téma diferenciací příbuzenské pěstounské péče vůči pěstounské péči nepříbuzných osob a vůči institutu péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku. Dále jsou uvedeny širší souvislosti těchto diskuzí jako východisko pro možné návrhy budoucí úpravy.

2.1. Diferenciací dávek pěstounské péče (zejména odměny pěstouna) mezi příbuzenskými a nepříbuzenskými pěstouny, otázka odborné podpory příbuzenských náhradních rodin

Nárok příbuzných svěřeného dítěte na dávky pěstounské péče je v českém systému obsažen již od počátku obnovení pěstounské péče, tj. od roku 1973. Současné diskuse ohledně podoby příbuzenské péče vychází z přesvědčení části odborné veřejnosti, že péče příbuzných o dítě by neměla být za strany státu odměňována („jde o povinnost rodiny“). Podle § 910 občanského zákoníku mají totiž předci a potomci vzájemnou vyživovací povinnost. Vzdálenější příbuzní mají vyživovací povinnost, jen nemohou-li ji plnit bližší příbuzní.

Cílem hmotné podpory příbuzných v oblasti náhradní rodinné péče je vytvořit ekonomické podmínky pro adekvátní péči o dítě, o něž nemohou pečovat vlastní rodiče. Již bylo zmíněno, že podstatnou část pečujících příbuzných tvoří prarodiče dítěte, jde přitom často o osoby ve starobním důchodu (průměrný starobní důchod činil na počátku roku 2019 cca 13 300 Kč), případně se musí kvůli péči o dítě vzdát zaměstnání. Alternativou k péči příbuzných je totiž ve většině případů pouze ústavní výchova, která je pro dítě méně vhodná a zároveň výrazně nákladnější.

Náklady na ústavní výchovu činily podle analýzy zpracované pro Ministerstvo práce a sociálních věcí průměrně 44 570 Kč na jedno dítě měsíčně (jde o údaj z roku 2016). Náklady na dítě vyrůstající v náhradní rodinné péči jsou zhruba poloviční (v roce 2016 činily 19 984 Kč měsíčně, mezitím však došlo ke zvýšení některých typů dávek pěstounské péče).

Přiznávání odměny pěstouna na základě důvodů hodných zvláštního zřetele bylo uplatňováno od zavedení dávky odměna pěstouna v roce 1973 do roku 1995 a znovu

od roku 2013. V předchozím období do roku 1995 byla tato dávka přiznávána v cca 50 % případů. V současné době však získává nárok na odměnu cca 95 % pěstounů – prarodičů. Institut „případu hodného zvláštního zřetele“ tak v praxi postrádá smysl a představuje pouze zvýšené administrativní zatížení sociálních pracovníků a dávkového správního orgánu. Podle Zprávy o činnosti Úřadu práce ČR za rok 2018 bylo v loňském roce vypláceno průměrně 13 002 odměn pěstouna měsíčně. Celkový objem vyplacených dávek činil 2 029 457 tis. Kč (průměrná výše odměny pěstouna tak činila 13 008 Kč měsíčně). Za předpokladu, že pěstouni-prarodiče představují skupinu 49,22 potenciálních příjemců dávek a 95 % příslušníkům této skupiny je odměna pěstouna přiznávána, lze celkový objem vyplacených dávek „odměna pěstouna“ odhadnout u této skupiny na 948 954 tis. Kč ročně.

2.1.1. Zahraniční praxe

V evropských zemích se lze setkat s celou řadou modelů příbuzenské náhradní rodinné péče.

Na **Slovensku** je příbuzenská pěstounská péče poskytována na „neprofesionálním základě“ odpovídá svým charakterem situaci v České republice. Pozůstatek společné historie v oblasti rodinného práva je také dosud existující institut náhradní osobní péče (*náhradná osobná starostlivosť*), který odpovídá péči jiné osoby podle § 953 českého občanského zákoníku. Na rozdíl od české „péče jiné osoby“ mají i tito náhradní rodiče nárok na příspěvek při převzetí dítěte a nárok na „opakovaný příspěvek dítěti“ (obdoba české dávky „příspěvek na úhradu potřeb dítěte“) a „zvláštní opakovaný příspěvek náhradnímu rodiči“, který je vyplácen osobě pečující o dítě s těžkým zdravotním postižením. Osoby pečující formou náhradní osobní péče nemají nárok na „opakovaný příspěvek náhradnímu rodiči“ (odměnu pěstouna). V případě, kdy o dítě pečují formou pěstounské péče příbuzní v přímé linii (prarodiče atd.), nemají nárok na „opakovaný příspěvek náhradnímu rodiči“.

V **Rakousku** se přístupy k náhradní rodinné péči liší v jednotlivých spolkových zemích. V některých spolkových zemích je s pěstouny uzavírána pracovní smlouva, v jiných je tato péče poskytována na základě smlouvy o poskytování služeb. Panují rovněž rozdíly v přístupech k péči příbuzných. Z hlediska hmotného zabezpečení je rozlišováno, zda jde o obecné (plošné) dávky na podporu péče o dítě nebo o speciální dávky pěstounské péče, mezi něž patří i určitá forma odměny za péči o „cizí dítě“. Hmotné zabezpečení péče o dítě v „obecném systému“ je ze strany státu

realizováno zejména prostřednictvím „rodinného příspěvku“ (*Familienbeihilfe*), resp. přídatku na dítě, na nějž mají nárok osoby s trvalým nebo obvyklým bydlištěm v Rakousku, které pečují o nezletilé dítě ve své domácnosti, nebo mají hlavní odpovědnost za jeho výživu. Dávku mohou pobírat nejenom vlastní rodiče a osvojitelé, ale také prarodiče dítěte nebo pěstouni. V některých případech může příspěvek pobírat i samo dítě. Příjem těchto osob přitom není rozhodující. Přídatek na dítě je nepojistnou sociální dávkou, jeho výše se odvíjí od věku dítěte.

V **Polsku** tvoří příbuzenská pěstounská péče (podobně jako v České republice) hlavní formu náhradní rodinné péče, i když její podíl postupně klesá. V Polsku je počet dětí, o něž může pěstounská rodina současně pečovat, omezen třemi (s výjimkou sourozeneckých skupin). U příbuzenské péče takové omezení neplatí. Postavení příbuzenských rodin se liší také v oblasti hmotného zabezpečení, které je o cca 40 % nižší než u nepříbuzenské pěstounské péče (v Polsku jsou však zákonem stanoveny pouze minimální částky příspěvků, příslušný orgán veřejné správy může poskytovat i příspěvky vyšší).

Ve **Velké Británii**, která se vyznačuje vysokou mírou profesionalizace pěstounské péče, je pěstounská péče příbuzných (*Family and friends' foster care*) považována za samostatnou specializaci (na konci roku 2014 bylo v Anglii v péči příbuzných 7 300 dětí, tj. cca 10 % všech dětí umístěných do pěstounské péče). Hmotné zabezpečení pěstounské péče je upraveno v obecné rovině zákonem o dětech (*Children Act*), který obsahuje ustanovení o minimálních odměnách pěstouna (*National minimum fostering Allowance*). Tyto odměny pokrývají veškeré výdaje spojené s poskytováním péče (náklady na domácnost, krytí potřeb dítěte, platba pěstounovi za poskytovanou péči atd.). V minulosti byly příbuzenským pěstounům poskytovány výrazně nižší úhrady než osobám bez příbuzenského vztahu k dítěti. Britské soudy však shledaly tento postup jako protiprávní, příbuzní tedy mají nárok na stejné odměny jako osoby bez příbuzenského vztahu k dítěti.

Pro úvahy o dalším směřování příbuzenské pěstounské péče v České republice je dobré sledovat i případy zemí, kde došlo v přístupech státu k péči příbuzných k výrazným změnám. Jako příklad lze uvést **Portugalsko**, kde byly v minulosti přístupy k příbuzenské pěstounské péči obdobné, jako jsou dnes v České republice. V minulém desetiletí zde přestala být za pěstounskou péči považována péče příbuzných. Důsledkem těchto změn je stav, kdy je v Portugalsku (tedy zemi

srovnatelně lidnaté s Českou republikou) jen několik set nepříbuzenských pěstounských rodin (*Acolhimento Familiar*). V roce 2013 bylo v péči těchto rodin v celém Portugalsku pouze 374 dětí. Oproti tomu bylo ve stejném období v dlouhodobě nebo krátkodobě institucionální péči přes 7 500 dětí. V Portugalsku neexistuje aktivní vyhledávání náhradních rodičů, síť služeb na podporu výkonu této péče je nedostatečná. Deficity jsou rovněž v oblasti příprav pěstounů na jejich budoucí roli. Odhaduje se, že 75 % dětí, které jsou nuceny opustit rodinu, směřuje do péče příbuzných. Tento typ péče však není považovat za oficiální pěstounskou péči, není tedy nijak ze strany státu hmotně či odborně podporován.

2.1.2. Varianty úpravy

Níže jsou uvedeny možné varianty budoucího systémového uchopení hmotné podpory příbuzenských pěstounů. Předpokladem implementace některých variant jsou legislativní změny.

- ***Varianta 1.0 - zachování stávajícího stavu***

Při zachování stávajícího stavu bude i nadále vyplácena odměna pěstounům – prarodičům z důvodů hodných zvláštního zřetele na základě vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

- ***Varianta 1.1 – vázání nároku na odměnu pěstounů-prarodičů na příjmovou situaci domácnosti***

V případě této varianty se nabízí pro příjmové testování hranice 2,7násobku životního minima, která je využívána i v případě jiných dávek (státní sociální podpory). Vzhledem k tomu, že pečující osoby žádají o přiznání přídatku na dítě, který je příjmově testován právě s využitím hranice 2,7násobku životního minima, odpadne tak nutnost dalšího šetření pro účely přiznání odměny pěstouna.

V případě využití této varianty lze očekávat pozitivní rozpočtový dopad (snížení nákladů). Vzhledem k tomu, že nejsou k dispozici údaje o počtech příjemců přídatku na dítě ve skupině pěstounů – prarodičů, lze výši tohoto dopadu určit jen kvalifikovaným odhadem. V současné době pobírá dávku přídatku na dítě celkem 280 tis. nezaopatřených dětí, tj. cca 10 % populace (dle údajů Českého statistického úřadu žilo na konci roku v České republice 2 785 tis. osob do 26 let věku). Příbuzenské pěstounské rodiny spadají zpravidla do nižších příjmových skupin.

Důvodem je vyšší věkový průměr oproti péči „cizích osob“ (o cca 10 let, medián 58 let u mužů a 57 let u žen, v případě nepříbuzenské pěstounské péče 47 let u mužů, 45 let u žen)⁴. Mezi příbuzenskými pěstouny je rovněž velmi významná skupina seniorů (osob nad 65 let). Často jde tedy o rodiny se dvěma ekonomicky neaktivními členy (starobními důchodci).

Zcela zásadní pro stanovení počtu příjemců odměny pěstouna je stanovení okruhu příjmů, které budou započítávány do tzv. rozhodného příjmu. Pokud by byl stanoven stejný okruh rozhodných příjmů jako je tomu u přídatku na dítě (z důvodu jednoduchosti administrace dávky jde o logické řešení), budou zohledňovány kromě příjmů ze závislé činnosti nebo samostatné výdělečné činnosti také například starobní důchody, rodičovský příspěvek atd. Částky 2,7násobku životního minima podle zákona č. 110/2016 Sb., o životním a existenčním minimu, se u pěstounských rodin pečujících o jedno dítě pohybují v intervalu mezi 13 905 do 22 734 Kč (liší se podle věku dítěte, zda jde o péči jednotlivce či manželů atd., viz tabulku č. 1). Jedno dítě má přitom v péči 75,4 % pěstounských rodin. Péči o 3 a více dětí zajišťuje pouze 5,5 % pěstounských rodin.

Tabulka č. 1: Příklady částek 2,7násobku životního minima pěstounských rodin

Počet svěřených dětí	Četnost	Jedna pečující osoba	Dvě pečující osoby
1 dítě	75,4 %	13 905 až 15 822 Kč	20 817 až 22 734 Kč
2 děti	19,1 %	17 874 až 21 708 Kč	25 515 až 29 349 Kč
3 a více dětí	5,5 %	Od 22 572 Kč	Od 30 213 Kč

Průměrný starobní důchod přitom v roce 2019 činí 13 319 Kč měsíčně. To znamená, že pěstouni, jejichž příjmem jsou starobní důchody v průměrné výši, nebo jsou výdělečně činní a jejich čistá mzda se pohybuje nad hranicí 13 000 Kč, ztratí nárok na odměnu pěstouna.

Příjmové testování odměny pěstouna na úrovni 2,7násobku životního minima se tak může dotknout velmi širokého okruhu pěstounských rodin (zcela jistě dopadne na

⁴ Zmapování ekonomické situace pěstounských rodin a zařízení pro výkon pěstounské péče. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i. 2010.

pěstounské rodiny s výdělečně činnými členy domácnosti). Rozpočtový dopad (úsporu nákladů) lze v případě 40 % až 60 % pěstounů-prarodičů, kteří ztratí nárok na odměnu pěstouna, odhadnout v rozmezí mezi 370 000 až 570 000 tis. Kč. Volba jiného násobku životního minima nebo stanovení jiného okruhu rozhodných příjmů, než je tomu u přídatku na dítě, vyvolá zvýšené nároky na administraci u Úřadu práce ČR (jde o testování minimálně 5 000 dávek každé čtvrtletí kalendářního roku).

- **Varianta 1.2 – snížení odměny pěstouna pěstounům-prarodičům na 50 %, případně na 2/3 výše příslušející ostatním pěstounům**

Jde o administrativně jednoduchou variantu. Dávka by nebyla příjmově testovaná, odpadlo by rovněž rozhodování o přiznání dávky z „důvodů hodných zvláštního zřetele“. V případě snížení současné výše o 1/3 by se odměna pěstouna vrátila pěstounům – prarodičům na úroveň vyplácenou do konce roku 2017.

Tabulka č. 2: Vyčíslení výše odměny pěstouna při poměrném krácení (v Kč měsíčně)

Péče o:	Současná výše odměny pěstouna	Odměna pěstouna snížená o 50 %	Odměna pěstouna snížená o 1/3
Jedno dítě	12 000	6 000	8 000
Dvě děti	18 000	9 000	12 000
Tři děti	30 000	15 000	20 000
Jedno dítě, které je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupních II až IV	30 000	15 000	20 000

Nevýhodou této varianty je skutečnost, že v případě péče o jedno nebo dvě děti se zdravotním postižením se výše odměny pěstouna ocitne pod hranicí minimální mzdy. Tzn., že osoba, která se bude plně věnovat náhradní rodinné péči o dítě a nebude zároveň státním pojištěncem, by byla nucena doplácet si zdravotní a sociální pojištění. Z tohoto důvodu je proto současně navrhováno vyloučit odměnu pěstouna z příjmů, u kterých dochází k dopočítávání do minimálního vyměřovacího základu (tedy minimální mzdy) při odvodech na zdravotní pojištění podle zákona č. 592/1992 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

Varianta má přímý „pozitivní“ rozpočtový dopad ve výši cca 474 477 tis. Kč ročně v případě snížení odměny o 50 %, resp. 316 318 tis. Kč ročně v případě snížení

odměny pěstounům – prarodičům na 2/3 výše příslušející ostatním pěstounům. Rizikem této varianty je omezení možnosti řešení situace dítěte formou příbuzenské pěstounské péče a vznik sekundární nákladů na ústavní výchovu. Jak bylo uvedeno, náklady na ústavní výchovy jsou více než dvojnásobné, než je tomu u náhradní rodinné péče. U institucionální péče je rovněž řadou výzkumů prokázán negativní vliv na vývoj dětí.

- ***Varianta 1.3 – plošné odebrání odměny pěstouna pěstounům-prarodičům***

Varianta má přímý „pozitivní“ rozpočtový dopad ve výši 948 954 tis. Kč ročně. Lze však předpokládat, že při úplném odebrání odměny pěstouna pěstounům-prarodičům výrazně poklesne potenciál této skupiny přebírat do péče děti, které nemohou vyrůstat u vlastních rodičů, a dojde k souběžnému zvýšení nákladů veřejných rozpočtů na ústavní výchovu. Sekundární náklady tak mohou převýšit dočasné úspory.

- ***Varianta 1.4 – zrušení posuzování nároku pěstounů – prarodičů z důvodů hodných zvláštního zřetele***

V letech 1995 až 2012 byla pěstounům – prarodičům přiznávána stejná odměna pěstouna jako ostatním náhradním rodičům. V případě návratu k tomuto stavu (tzn. zrušení posuzování nároku z „důvodů hodných zvláštního zřetele“) lze očekávat negativní rozpočtový dopad v objemu cca 5 %, tj. 47 448 tis. Kč ročně. Na stranu druhou dojde ke snížení administrativní zátěže obecních úřadů obcí s rozšířenou působností na úseku sociálně-právní ochrany dětí a Úřadu práce ČR.

2.2. Definování odlišnosti pěstounské péče a péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku, otázka hmotného zabezpečení a odborné podpory osobám, jimž bylo dítě svěřeno do péče jiné osoby

K 31. 12. 2018 bylo v České republice svěřeno do péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku celkem 4 357 dětí, o němž pečovalo 4 185 osob. Co se týče postavení pečující osoby ve vztahu ke svěřenému dítěti, neexistují mezi institutem péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku a pěstounskou péčí významnější rozdíly. Podle § 955 občanského zákoníku vymezí práva a povinnosti pečující osoby soud, jinak se přiměřeně použijí ustanovení o pěstounství. Péče jiné osoby podléhá dohledu ze strany orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Jak již bylo uvedeno, jediný

(ovšem zásadní) rozdíl představuje otázka nároku na dávky pěstounské péče a také na odbornou podporu při výkonu náhradního rodičovství.

Co se týče vymezení situací, za nichž je dítě svěřováno do péče jiné osoby, resp. do péče pěstounské, občanský zákoník nabízí jediné nepřímé vodítko týkající se platby výživného ze strany rodičů. V praxi se lze setkat s výkladem, že pokud lze rodičům stanovit adekvátní výživné, měl by být využíván institut péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku. Rodiče však hradí výživné i v případě svěřování dítěte do pěstounské péče. Vyživovací povinnost však neplní přímo vůči pečující osobě (jako je tomu v případě péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku), ale zasílají výživné Úřadu práce ČR. Ten jako určitou náhradu výživného vyplácí dítěti umístěnému v pěstounské péči dávku „příspěvek na úhradu potřeb dítěte“. Výše této dávky se pohybuje mezi 4 950 Kč až 9 900 Kč v závislosti na věku dítěte a stupni jeho případného zdravotního postižení. Pokud je výživné hrazené rodiči vyšší než příspěvek na úhradu potřeb dítěte, rozdíl je Úřadem práce vyplácen dítěti.

Podle výzkumu zpracovaného pro Ministerstvo práce a sociálních věcí jsou nejčastějšími kritérii, která jsou obecními úřady obcí s rozšířenou působností zvažována v případě rozhodování o výběru pěstounské péče nebo péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku v případě příbuzenské náhradní rodinné péče:

Tabulka č. 3 – Nejčastější kritéria při výběru pěstounské péče nebo péče jiné osoby v případě příbuzenské náhradní rodinné péče

Kritéria	Podíl odpovědí úřadů (%)
Schopnost rodičů platit výživné	81,3
Sociální situace budoucích náhradních rodičů (získání nároku na dávky pěstounské péče)	62,5
Možnost čerpání odborných služeb tzv. „doprovázení“ v případě svěřování dítěte do pěstounské péče	56,3
Možnost vyššího „dohledu“ orgánu sociálně-právní ochrany dětí nad péčí v případě svěřování dítěte do pěstounské péče	25,0

Stanovisko orgánu sociálně-právní ochrany dětí jako opatrovníka dítěte v soudním řízení, je přitom pro rozhodování soudu jedním z hlavních podkladů. V konečné fázi však jde vždy o uvážení soudu, přičemž praxe se v jednotlivých regionech liší. Podle citované analýzy jsou několikanásobné rozdíly mezi poměrem dětí

svěřovaných do péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku a péče pěstounské. Zatímco například v Hlavním městě Praha nebo v Pardubickém kraji činil v některých letech poměr mezi svěřování dítěte do pěstounské péče a péče jiné osoby 5 ku 1, v Ústeckém kraji bylo do péče jiné osoby svěřeno více dětí než do „dlouhodobé“ péče pěstounské.

Dle informací orgánů sociálně-právní ochrany však existují rozdílné přístupy i v rámci jednotlivých okresních soudů (tedy v postojích jednotlivých soudců či soudkyň). Výsledky analýzy lze interpretovat tak, že hlavním motivem jsou obavy ze „zneužívání“ dávek pěstounské péče. Pokud v některých případech dochází ke „zneužívání“ pěstounské péče (tzn. náhradní rodičovství je fiktivní, o dítě se starají jeho vlastní rodiče), jde o selhání rozhodovacího procesu na úrovni soudu nebo dohledu nad výkonem náhradní rodinné péče, který provádí obecní úřad obce s rozšířenou působností.

3.2.1 Varianty úpravy

Níže jsou uvedeny možné varianty budoucího systémového uchopení péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku. Předpokladem implementace některých variant jsou legislativní změny.

- ***Varianta 2.0 - zachování stávajícího stavu***

Péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku bude nadále samostatným institutem náhradní rodinné péče, který nebude zakládat nárok na dávky pěstounské péče a služby odborné podpory.

- ***Varianta 2.1 – zavedení nároku osob pečujících o dítě formou péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku na odbornou podporu v případech indikovaných orgánem sociálně-právní ochrany dětí***

Osoby pečující o dítě formou péče jiné osoby podle § 953 zákona o sociálně-právní ochrany dětí by získaly nárok na odbornou podporu, která v současné době přísluší pěstounům, v případech indikovaných místně příslušným orgánem sociálně-právní ochrany (například formou individuálního plánu ochrany dítěte). V těchto případech by uzavíraly s poskytovatelem služeb dohodu obdobnou dohodě o výkonu pěstounské péče. Poskytovateli služeb by vznikl v tomto případě nárok na státní příspěvek. Rozpočtové dopady této varianty lze odhadnout při současné výši

státního příspěvku na výkon pěstounské péče a při počtu cca 50 % náhradních rodin, které touto cestou získají nárok na služby tzv. „doprovázení“) na 100 440 tis. Kč ročně.

Variantu 2.1 lze kombinovat se všemi ostatními variantami řešení.

- ***Varianta 2.2 – vznik nároku dítěte svěřeného do péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku na příspěvek na úhradu potřeb dítěte, vznik nároku na příspěvek při převzetí dítěte***

Jde o „slovenský“ model, kdy mají osoby pečující formou „náhradní osobní péče“ nárok na příspěvek při převzetí dítěte a nárok na „opakovaný příspěvek dítěti“ (obdoba české dávky „příspěvek na úhradu potřeb dítěte“).

V případě zavedení nároku osob pečujících formou péče jiné osoby na příspěvek při převzetí dítěte by rozpočtové dopady činily cca 11 700 tis. Kč (při počtu cca 1 300 dětí svěřovaných do tohoto typu péče ročně a průměrné výši jednorázové dávky 9 000 Kč).

V případě zavedení nároku dětí svěřených do péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku na příspěvek na úhradu potřeb dítěte by bylo nutno uplatňovat stejný mechanismus jako je tomu v případě péče pěstounské, tzv. že osoby povinné výživou by výživné platily Úřadu práce ČR. Vzhledem k tomu, že jedním z hlavních kritérií pro svěření dítěte do péče jiné osoby je schopnost rodičů platit adekvátní výživné, náklady na tuto dávku (která je náhradou výživného), by měly alespoň částečně pokrýt tyto zdroje. V případě 50 % „úspěšnosti“ výběru výživného by náklady státního rozpočtu na příspěvek na úhradu potřeb dítěte u této cílové skupiny činily cca 180 000 tis. Kč ročně (při počtu 4 350 dětí a průměrné výši příspěvku 7 000 Kč měsíčně).

- ***Varianta 2.3 – zrovnoprávnění hmotného zajištění mezi pěstounskou péčí a péčí jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku***

Osobám pečujícím o dítě formou péče jiné osoby podle § 953 zákona o sociálně-právní ochraně dětí by příslušelo stejné hmotné zajištění dávkami pěstounské péče, jako je tomu u pěstounů. V tomto případě by však institut péče jiné osoby ztrácel zcela na významu.

Rozpočtové dopady této varianty činí ročně:

- a) 11 700 tis. Kč z důvodu vzniku nároku na příspěvek při převzetí dítěte.
- b) 180 000 tis. Kč z důvodu vzniku nároku na příspěvek na úhradu potřeb dítěte.
- c) 550 000 tis. Kč z důvodu vzniku nároku na odměnu pěstouna.
- d) 10 000 tis. Kč z důvodu vzniku nároku na ostatní dávky pěstounské péče.
- e) 200 880 tis. Kč z důvodu vzniku nároku na služby odborné podpory výkonu náhradní rodinné péče

Celkem jde o dopad do státního rozpočtu ve výši 952 580 tis. Kč ročně.

III. Dávky pěstounské péče u osob v evidenci

Samostatnou skupinou mezi náhradními rodiči jsou pěstouni na přechodnou dobu, označovaní v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí legislativní zkratkou „osoba v evidenci“. V rámci reformy dávek pěstounské péče účinné od 1. 1. 2013 byla základní odměna pěstounů na přechodnou dobu stanovena na 20 000 Kč měsíčně, a to bez ohledu na skutečnost, zda mají aktuálně svěřeno dítě do péče. Důvodem je povinnost pěstounů být nepřetržitě k dispozici v případě „krizového“ přijetí dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu. Odměna pěstounů na přechodnou dobu je tak pojímána jako náhrada příjmu, který by jinak měli ze zaměstnání. Do konce roku 2017 se tato základní sazba navyšovala o další 4 000 Kč v případě, že tyto pěstouni pečovali o děti se zdravotním postižením ve stupni závislosti na pomoci jiné fyzické osoby II. až IV.

K 1. 1. 2018 došlo k úpravám výše odměny pěstouna. Tato úprava se však týkala pouze tzv. „dlouhodobých“ pěstounů. Odměna pěstounů na přechodnou dobu byla na základě poslaneckého pozměňujícího návrhu k vládní předloze zachována ve stávající výši a bylo dokonce zrušeno navyšování odměny v případě péče o zdravotně postižené děti. Tito pěstouni rovněž ztratili nárok na rodičovský příspěvek, který jinak přísluší všem kategoriím náhradních rodičů. Tyto faktory přispěly jednak ke snížení počtu nových zájemců o tento typ pěstounské péče (v roce 2018 šlo pouze o 143 nových zájemců; pro srovnání: v roce 2015 to bylo 395 nových zájemců). Zároveň dochází k ukončování činnosti stávajících pěstounů na přechodnou dobu. Zatímco k 31. 12. 2017 vykonávalo tuto činnost 900 osob, o rok

později šlo jen o 792 osob, což představuje meziroční pokles 12 %. Došlo rovněž k poklesu počtu dětí svěřených do péče těchto osob, a to ze 730 v roce 2017 na 671 v roce 2018 (meziroční pokles o 8,1 %).

3.1. Varianty řešení

- ***Varianta 0 - zachování stávajícího stavu***

S ohledem na dosavadní vývoj lze při zachování současného stavu predikovat, že bude docházet k dalšímu poklesu počtu pěstounů na přechodnou dobu. Bude se zvyšovat rozdíl mezi odměnou pěstouna a průměrnou mzdou v České republice (v roce 2018 činila průměrná mzda 31 885 Kč měsíčně, v 1. čtvrtletí roku 2019 již 32 446 Kč).

Kvůli nedostatku vhodných náhradních rodičů naroste intenzita využívání ústavní výchovy. Ta je přitom z hlediska dopadů na vývoj dítěte nejméně vhodným řešením. Jak již bylo uvedeno, průměrné náklady na institucionální péči více než dvojnásobně převyšují náklady na řešení situace dítěte formou náhradní rodinné péče.

- ***Varianta 1.1. - plošné navýšení odměny osoby v evidenci na 30 000 Kč***

Jde o administrativně nejméně náročnou variantu (není nutné nové softwarové vybavení Úřadu práce ČR atd.). Navýšení lze provést i formou nařízení vlády. Podle § 58b zákona o sociálně-právní ochraně dětí může vláda nařízením zvýšit dávky pěstounské péče, pokud došlo od počátku měsíce nabytí účinnosti právní úpravy stanovující platnou výši dávek k růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnost celkem zjištěného Českým statistickým úřadem alespoň o 5 %. Od ledna 2017 je Českým statistickým úřadem nově zavedena časová řada bazických indexů se základem průměr roku 2015 = 100. Z této časové řady jsou počítány indexy k dalším základům. Výchozím datem je 1. 1. 2013, kdy nabyla právní úprava současné výše odměny pěstouna pro osoby v evidenci. Oproti základu za rok 2015 činil index za 4. Q 2012 98,0, za 1 Q 2013 99,4. K dosažení 5% nárůstu došlo již v červenci 2017, kdy index činil 103,4 (pokud jde o růst vztažený k 4. Q 2012), resp. v lednu 2018, kdy index činil 104,5 (pokud jde o růst indexu spotřebitelských cen vztažený k 1. Q 2013).

Nevýhodou varianty 1.1. je jednorázový charakter navýšení. V případě potřeby dalšího navyšování odměny pěstouna v budoucích letech bude nutno znovu příslušné ustanovení novelizovat (pokud opět nedojde ke zvýšení spotřebitelských cen alespoň o 5 %).

Předpokládané rozpočtové dopady této varianty činí při počtu cca 630 osob v evidenci (údaj k prosinci 2018) 75 500 tis. Kč (zvýšení ze současných 151 200 tis. ročně na 226 800 tis. Kč ročně). Jde o minimální rozpočtové dopady, neboť lze předpokládat, že díky zvýšení odměny na úroveň průměrné mzdy dojde k opětovnému zvýšení zájmu o tento typ náhradní rodinné péče.

- ***Varianta 1.2. – diferencované navýšení odměny pěstouna na přechodnou dobu***

Zvýšení odměny pěstouna lze rovněž provést s určitou diferenciací zohledňující situace, kdy pěstoun na přechodnou dobu pečuje o svěřené dítě. Po dobu „pohotovosti“, tj. po dobu, kdy osobně nepečuje o žádné péče o dítě, by pěstoun pobíral stávající základní částku odměny pěstouna, tj. 20 000 Kč. V době péče o dítě by měl nárok na zvýšenou odměnu ve výši 30 000 Kč.

Tato varianta má oproti variantě 1.1. nižší přímý rozpočtový dopad (za předpokladu, že pěstoun bude mít v péči dítě průměrně po $\frac{3}{4}$ roku, jde o 56 625 tis. Kč), vyznačuje se však větší administrativní náročností jak na straně plátce dávek (včetně nutnosti úpravy příslušného programového vybavení), tak na straně příjemce odměny pěstouna (nutnost hlásit změny). Děti jsou do pěstounské péče na přechodnou dobu zpravidla umisťovány předběžným opatřením soudu, tzn., že v průběhu kalendářního měsíce se může situace pěstouna i několikrát změnit.

Je rovněž nutno zohlednit předpokládané zvýšené náklady na administraci.

- ***Varianta 1.3. – plošné zvýšení odměny pěstouna spolu s navýšením za druhé a každé další svěřené dítě***

Zvýšení odměny pěstouna na přechodnou dobu na 30 000 Kč měsíčně spolu se zvyšováním odměny o 6 000 Kč za každé další svěřené dítě. Je o modifikaci varianty 1.1, která zvýhodňuje náhradní rodiče pečující o větší počet dětí (například

sourozenecké skupiny). Rozpočtový dopad této varianty lze odhadnout na 80 000 tis. Kč ročně.

- ***Varianta 1.4. - kombinovaná varianta***

Kombinovaná varianta uvažuje se zvýšením odměny pěstouna na přechodnou dobu na 30 000 Kč měsíčně v obdobích, kdy má do péče svěřeno alespoň jedno dítě. V době, kdy o žádné dítě nepečuje, by odměna zůstala na stávající výši 20 000 Kč měsíčně. Za každé druhé a další dítě svěřené do péče osoby v evidenci by se odměna zvyšovala o 6 000 Kč. Nevýhodou této varianty je její administrativní náročnost, a to jak pro dávkový orgán, tak pro příjemce odměny pěstouna (časté hlášení změn). Rozpočtové dopady této varianty lze odhadnout na 60 000 tis. Kč.

- ***Varianta 2 – zavedení nároku pěstounů na přechodnou dobu na příspěvek při převzetí dítěte***

Zvýšení příjmů pěstounů na přechodnou dobu je možné i formou přiznání nároku na další z dávek pěstounské péče, kterou je příspěvek při převzetí dítěte. V případě, že je dítě svěřováno do pěstounské péče nebo do osobní péče osoby jmenované poručníkem dítěte, vzniká této osobě nárok na uvedený jednorázový příspěvek, který činí:

- a) V případě dítěte do 6 let věku 8 000 Kč.
- b) V případě dítěte od 6 do 12 let věku 9 000 Kč.
- c) V případě dítěte od 12 do 18 let věku 10 000 Kč.

Tento příspěvek je určen pro pořízení vybavy nutné pro péči o dítě (oblečení, hygienické potřeby, školní pomůcky, vybavení dětského pokoje, kočárek atd.). V případě přiznání příspěvku při převzetí dítěte pěstounům na přechodnou dobu činí rozpočtové dopady dle kvalifikovaného odhadu 6 000 tis Kč ročně. Každý rok je do péče pěstounů na přechodnou dobu svěřováno cca 700 dětí ročně (průměr na roky 2015 až 2018 činí 677 dětí). Jde zpravidla o děti do 6 let věku, tedy s nižší částkou příspěvku při převzetí dítěte.

Variantu 2 lze kombinovat se všemi dalšími variantami.

- ***Varianta 3 - zvýšení odměny pěstouna na přechodnou dobu v případech, kdy pečuje o dítě se zdravotním postižením***

Odměna pěstouna by se v případě svěřením dítěte ve stupni závislosti na pomoci jiné fyzické osoby II (středně těžká závislost) až IV (úplná závislost) zvyšovala na 36 000 Kč. Cílem tohoto opatření je nalezení vhodných náhradních rodičů pro děti se zdravotním znevýhodněním a také ocenění zvýšené náročnosti péče o tyto děti. Zde je nutno zvážit navyšování odměny i při péči o děti se stupněm závislosti na pomoci jiné fyzické osoby I vzhledem k tomu, že toto navýšení je navrhováno i pro „dlouhodobé“ pěstouny.

V roce 2018 bylo do pěstounské péče na přechodnou dobu svěřeno celkem 671 dětí, pouze 16 jich však bylo se zdravotním postižením (o rok dříve šlo celkem o 730 dětí, z toho 11 se zdravotním postižením). Rozpočtové dopady navrhovaného opatření činí maximálně 2 160 tis. Kč ročně (za předpokladu, že by se zdvojnásobil počet dětí se zdravotním postižením, jimž bude jako nejvhodnější řešení zvolena pěstounská péče na přechodnou dobu). Na stranu druhou dojde k úsporám v oblasti ústavní výchovy, kam by jinak tyto děti směřovaly.

Variantu 3 lze kombinovat s variantami 1.1 až 1.4 a variantou č. 2.

- ***Varianta 4 – stanovení odměny pěstouna na přechodnou dobu jako koeficient minimální mzdy***

Zatímco v předchozích variantách je uvažováno se stanovením výše odměny pěstouna pevně stanovenou částkou, v úvahu připadá rovněž navázání výše této odměny na násobky minimální mzdy stanovené příslušným nařízením 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). Podobný návrh byl předložen při projednávání novely zákona v roce 2017 jako jeden z poslaneckých pozměňujících návrhů.

V současné době činí minimální mzda 13 350 Kč, odměna pěstouna se tedy pohybuje na 1,5násobku minimální mzdy a cca na 0,6násobku průměrné mzdy. Vzhledem k náročnosti výkonu pěstounské péče na přechodnou dobu lze za adekvátní považovat odměnu pohybující se kolem průměrné mzdy, tj. cca 2,3 až 2,4násobek minimální mzdy (30 705 až 32 040 Kč). Výhodou této varianty je

pravidelná valorizace odměny bez nutnosti v dalších obdobích novelizovat zákon o sociálně-právní ochraně dětí.

Rozpočtové dopady této varianty lze odhadnout na částku 80 000 tis. Kč až 90 000 tis. Kč ročně podle zvolené násobku minimální mzdy. Bylo by rovněž nutno zohlednit zvýšené administrativní náklady na straně plátce dávek, nutno změnit programové vybavení dávkového orgánu atd.

- **Varianta 5**

Plná profesionalizace pěstounské péče na přechodnou dobu. Jde o zásadnější legislativní úpravu s průnikem do řady dalších právních předpisů (pracovní právo, dávkové a pojistné předpisy atd.).

IV. Dávky pěstounské péče při péči o děti se zdravotním postižením

V současné době je zvýšená odměna pěstouna vyplácena při péči o alespoň jedno dítě ve stupni závislosti na pomoci jiné fyzické osoby II (středně těžká závislost) až IV (úplná závislost), a to 30 000 Kč za kalendářní měsíc. Mezi odměnou pěstouna při péči o dítě se stupněm závislosti II a více a při péči o dítě bez zdravotního postižení nebo se stupněm I tak existuje rozdíl 18 000 Kč. Tento rozdíl je navrhováno zmírnit při péči o dítě se stupněm závislosti na pomoci jiné fyzické osoby I. V případě přijetí opatření snižující poměrným způsobem odměnu pěstouna u pěstounů – prarodičů by výše této dávky u uvedené cílové skupiny činila 9 000 Kč měsíčně.

V roce 2018 vyrůstalo v náhradní rodinné péči celkem 627 dětí se zdravotním postižením ve stupních závislosti na pomoci jiné fyzické osoby II až IV (tj. celkem 4,1 % všech dětí svěřených do typů náhradní rodinné péče podporované dávkami pěstounské péče). Podle statistických údajů činí počet dětí se stupněm závislosti I na pomoci jiné fyzické osoby cca 40 % všech osob se zdravotním postižením. Cílovou skupinu opatření tak lze odhadnout na cca 400 dětí (resp. pečujících osob). Dopady na státní rozpočet činí 28 800 tis. Kč ročně. V případě varianty, že pěstounům prarodičům bude odměna pěstouna snížena na 50 %, činí dopady 21 715 tis. Kč, při úplném odebrání odměny pěstouna 14 170 tis. Kč ročně.

V. Státní příspěvek na výkon pěstounské péče

5.1. Současný stav

Státní příspěvek na výkon pěstounské péče byl zaveden s účinností od 1. 1. 2013 jako finanční zdroj pro činnost odborných služeb na podporu výkonu náhradní rodinné péče. Účelem tohoto opatření bylo vytvoření podmínek pro co nejkvalitnější péči o děti, které nemohou vyrůstat v péči vlastních rodičů, prevence předčasného ukončování náhradní rodinné péče a rozšíření nabídky podpůrných a poradenských služeb pro tuto cílovou skupinu. Tzv. „doprovázení“ náhradních rodin bylo zavedeno zejména v reakci na případy, kdy z důvodu nedostatečné podpory pěstounské péče (odlehčovací služby, poradenství, odborná psychologická a terapeutická pomoc) docházelo k předčasnému ukončování pěstounské péče a návratu dítěte do ústavu. Po zavedení systému služeb dochází k předčasnému ukončování náhradní rodinné péče v méně než 1 % případů. Zatímco před přijetím novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí poskytovalo služby náhradním rodinám v celé České republice pouze několik organizací, v současné době existuje (vedle soustavy orgánů sociálně-právní ochrany) síť cca 100 poskytovatelů tohoto typu služeb.

Poskytovateli služeb pro náhradní rodiny jsou orgány veřejné správy (obecní úřady a krajské úřady) nebo osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany (dále jen „pověřené osoby“). Služby jsou poskytovány na základě dohody o výkonu pěstounské péče, kterou náhradní rodič uzavírá dle svého uvážení buď s příslušným úřadem, nebo pověřenou osobou. Uzavření dohody je obligatorní, pokud pěstoun žádnou dohodu neuzavře, jsou jeho práva a povinnosti upraveny správním rozhodnutím orgánu sociálně-právní ochrany dětí. K 31. 12. 2018 bylo v České republice uzavřeno 10 312 dohod o výkonu pěstounské péče. Ke stejnému datu bylo v péči těchto náhradních rodičů umístěno 15 269 dětí a mladých lidí. 7 309 těchto dohod uzavřeli pěstouni s pověřenými osobami (tj. 70,9 %) a 3 003 dohod (29,1 %) s orgány sociálně-právní ochrany. Z těchto údajů jednoznačně vyplývá klíčová role nestátních subjektů při poskytování služeb pěstounským rodinám.

V době projednávání novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí v roce 2012 byl navrhován státní příspěvek ve výši 60 000 Kč ročně na jednu uzavřenou dohodu o výkonu pěstounské péče. Z ekonomických důvodů (návrh novely zákona byl

projednáván v době doznívající ekonomické krize) byla původně navrhovaná částka v konečné verzi zákona snížena na 48 000 Kč.

Celkový objem státního příspěvku závisí na počtu uzavřených dohod o výkonu pěstounské péče (resp. na počtu pěstounů a osobně pečujících poručníků v České republice). V „náběhovém“ roce 2013 činil 290 712 tis. Kč (s doplátky poskytnutými v roce 2014 341,5 mil. Kč), poté se ustálil na částce pohybující se kolem 500 mil. Kč ročně (viz tabulku č. 4).

Tabulka č 4: Celkový objem státního příspěvku na výkon pěstounské péče v letech 2013 až 2018 (v tis. Kč)

2013	2014	2015	2016	2017	2018
290 712	452 144	481 412	521 472	533 836	567 244

Od roku 2013 nebyla výše státního příspěvku na výkon pěstounské péče valorizována. Za státního příspěvku je hrazena celá řada výdajů, zejména:

1. Činnost sociálních pracovníků, přičemž pro poskytování služeb pro náhradní rodiny je vyžadováno vysokoškolské vzdělání. Podle Informačního systému o průměrném výdělku⁵ činil v roce 2018 průměrný měsíční plat sociálního pracovníka – specialisty v oblasti péče o děti a mládež 30 457 Kč měsíčně, což představuje celkové náklady včetně pojistného ve výši 489 749 Kč ročně. Optimální počet rodin, s nimiž by měl jeden sociální pracovník souběžně pracovat, by měl činit maximálně 15 (tento počet je stanoven jako maximální například v polském zákoně o podpoře rodin a systému náhradní péče⁶).
2. Náklady na nárokové služby poskytované pěstounským rodinám, jimiž jsou:
 - a) Zajištění osobní péče o svěřené dítě v případě vážných překážek na straně pěstouna (nemoc, narození vlastního dítěte, úmrtí blízké osoby, vyřizování nezbytných osobních či úředních záležitostí) a v době nárokového „odpočinku“ v délce 14 kalendářních dnů v průběhu roku.
 - b) Zprostředkování psychologické, terapeutické nebo jiné odborné pomoci.

⁵ Dostupné z: <https://www.ispv.cz/cz/Vysledky-setreni/Archiv/2018.aspx>.

⁶ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (zákon č. 149 z roku 2011).

- c) Zajištění povinného bezplatného vzdělávání pěstounů v rozsahu 24 hodin v průběhu 12 kalendářních měsíců.
- d) Pomoc při zajištění kontaktu dítěte svěřeného do náhradní rodinné péče s jeho vlastní rodinou.
- e) Dohled nad naplňováním dohody o výkonu pěstounské péče.

Podle průzkumu mezi poskytovateli služeb pro pěstounské rodiny činí tyto náklady (nad rámec mzdových nákladů doprovázející organizace) průměrně 20 000 až 30 000 Kč ročně na jednu dohodu o výkonu pěstounské péče.

3. Další režijní náklady na zajištění technického a materiálního zázemí služeb. Podle metodiky Ministerstva vnitra je doporučeno využít pro vyčíslení „režijních“ nákladů koeficient 0,43 x mzdové náklady.⁷

Z výše uvedeného přehledu je patrné, že současná výše státního příspěvku je nedostačující, organizace jsou nuceny krýt náklady spojené s plněním zákonných povinností z jiných zdrojů (dary, výnosy z ostatních typů činností atd.). Optimální výše státního příspěvku by měla pohybovat v rozmezí mezi 66 700 tis. až 76 700 tis. Kč v kalendářním roce (průměr činí 71 700 tis. Kč, tj. zaokrouhleno 72 000 Kč ročně). Poskytování služeb pro náhradní rodiny je ohroženo rovněž krizí v personální oblasti. Výše uvedené činnosti musí být zajišťovány sociálními pracovníky s příslušným vysokoškolským vzděláním. Na rozdíl od stagnujícího státního příspěvku na výkon pěstounské péče dochází v oblasti sociálních služeb k trvalému navyšování dotací a tím i k vytváření lepších platových podmínek pro sociální pracovníky. Důsledkem tohoto stavu je rostoucí fluktuace zaměstnanců a obtížné hledání nových kvalifikovaných pracovníků, což ohrožuje samou existenci tohoto sektoru služeb. Nedostatečná výše státního příspěvku na výkon pěstounské péče ohrožuje především činnost nestátních neziskových organizací, které nemají k dispozici jiné zdroje financování. Naopak u orgánů sociálně-právní ochrany dětí, které mohou některé náklady hradit z jiných zdrojů (například vlastními daňovými příjmy) docházelo v minulosti k vratkám státního příspěvku. V posledním období se však objem těchto vratek výrazně snižuje. Zatímco v roce 2016 činily celkem 44,2 mil Kč (z toho 35 mil. bylo vráceno úřady), v roce 2018 to bylo již jen 11,1 mil. Kč, přičemž úřady se na těchto vratkách podílely pouze 2,7 mil. Kč. V nakládání se státním

⁷ Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. Ministerstvo vnitra, 2007.

příspěvkem lze vysledovat také regionální rozdíly, když ve dvou krajích, Královéhradeckém a Ústeckém, nebyly Úřadu práce ČR ve sledovaném období vráceny žádné nedočerpané prostředky (viz tabulku č. 5).

Tabulka č 5: Vratky státního příspěvku na výkon pěstounské péče v letech 2016 až 2018 (v tis. Kč) ze strany pověřených osob (PO) a orgánů sociálně-právní ochrany (OSPOD)

Kraj	2016		2017		2018	
	OSPOD	PO	OSPOD	PO	OSPOD	PO
Hl. město Praha	1 912,7	32,0	0,0	100,0	270,7	456,0
Jihomoravský	4 946,5	0,0	0,0	84,0	0,0	88,0
Jihočeský	2 459,6	4,0	2 955,0	4,0	278,6	72,0
Karlovarský	3 822,1	24,0	13,6	0,0	95,9	0,0
Kraj Vysočina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,0
Královéhradecký	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Liberecký	2 889,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3 502,0
Moravskoslezský	8 347,6	4 612,0	771,6	716,0	0,0	168,0
Olomoucký	7 284,0	- 1 800,0	5 236,8	2 022,6	2 091,1	0,0
Pardubický	0,0	6 258,8	0,0	2 036,7	0,0	2 698,3
Plzeňský	0,0	40,0	0,0	0,0	0,0	28,0
Středočeský	0,0	0,0	0,0	8 368,0	0,0	1 216,8
Ústecký	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zlínský	3 341,0	0,0	1 036,6	96,0	46,1	64,0
ČR celkem	35 004,3	9 170,8	10 013,6	13 427,3	2 782,4	8 337,1

5.2. Varianty úpravy

Níže jsou uvedeny možné varianty budoucího systémového státního příspěvku na výkon pěstounské péče. Předpokladem implementace některých variant jsou legislativní změny.

- **Variantu 0 - zachování současného stavu**

Při zachování současného stavu hrozí riziko, že služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče začnou omezovat svou činnost. To se týká především nestátních neziskových organizací, které v současné době zajišťují cca 70 % výkonů. Vzhledem ke koncepci, podle níž má každá osoba pečující nebo osoba v evidenci na služby nárok, bude nucena převzít tyto úkoly veřejná správa (orgány sociálně-právní ochrany). Tlak na zvýšení úhrad tak bude přetrvávat. Oboru však bude zároveň hrozit personální krize, neboť v ostatních oblastech sociální práce (například v sociálních službách) dochází k navyšování dotací a růstu platů.

- ***Varianta 1 – zvýšení státního příspěvku na 60 000 Kč ročně (částečné pokrytí zvýšených nákladů „doprovázejících“ organizací)***

Ve variantě 1 je navrhováno částečné pokrytí zvýšených nákladů „doprovázejících“ organizací, které vznikly v období od roku 2013. Současně je navrhováno zavedení povinnosti (nikoliv jako dosud možnosti) vrátit nevyčerpanou část státního příspěvku na účet krajské pobočky Úřadu práce ČR. Za účelem získání přehledu o využívání prostředků státního příspěvku na výkon pěstounské péče bude zavedena povinnost „doprovázejících“ subjektů předkládat úřadu každý rok přehled čerpání státního příspěvku ve formě jednotného výkazu.

V souvislosti s navrhovanou změnou mohou vzniknout určité náklady na administraci vratek státního příspěvku a kontrolu přehledu čerpání (s ohledem na to, že půjde o určitou formu výkazu, neměly by být tyto dopady zásadní).

Ze systémového hlediska je nutno zavést stejnou povinnost i pro další typ státního příspěvku, který je upraven zákonem o sociálně-právní ochraně dětí, a to pro státní příspěvek pro zřizovatele zařízení vyžadující okamžitou pomoc.

Vedle toho je navrhováno přijmout dílčí opatření, které zamezí duplicitnímu čerpání státního příspěvku na výkon pěstounské péče v případech, kdy táž osoba pečující nebo osoba v evidenci uzavře se stejným „doprovázejícím“ subjektem opakovaně dohodu o výkonu pěstounské péče (k této otázce viz část důvodové zprávy věnovanou dohodám o výkonu pěstounské péče). Celková doba trvání dohody o výkonu pěstounské péče by se v těchto případech neměla sčítat.

Rozpočtové dopady varianty 1: celkový objem státního příspěvku na výkon pěstounské péče se odvíjí od počtu pěstounů, kteří uzavírají dohody o výkonu pěstounské péče. V roce 2018 bylo na státním příspěvku vyplaceno 567 244 tis. Kč. Při navýšení státního příspěvku na 60 000 Kč (zvýšení o 1 000 Kč za měsíc) by dopad na státní rozpočet činil cca 140 000 tis. Kč ročně.

- ***Varianta 2 - navýšení státního příspěvku na výkon pěstounské péče na 66 000 Kč ročně (střední varianta)***

Varianta č. 2 se pohybuje mezi minimální verzí navýšení a navýšením na optimální výši. Státní příspěvek by byl navýšen o 1 500 Kč měsíčně na celkovou výši 66 000 Kč ročně. Dopady varianty 2 na státní rozpočet činí 210 000 tis. Kč ročně.

Zároveň je navrhováno zavedení povinnosti vrátit nevyčerpanou část státního příspěvku na účet krajské pobočky Úřadu práce ČR a předkládat tomuto úřadu přehled o čerpání státního příspěvku.

- ***Varianta 3 - navýšení státního příspěvku na výkon pěstounské péče na 72 000 Kč ročně (plné pokrytí zvýšených nákladů doprovázejících organizací)***

Varianta 3 počítá s plným pokrytím zvýšených nákladů „doprovázejících“ organizací. Zajistí vyšší stabilitu poskytovatelů služeb, má však významnější dopad do státního rozpočtu. Při navýšení státního příspěvku na 72 000 Kč za kalendářní rok (zvýšení o 2 000 Kč za měsíc) by dopad na státní rozpočet činil cca 280 000 tis. Kč ročně.

Rovněž v této variantě je navrhováno zavedení povinnosti vrátit nevyčerpanou část státního příspěvku na účet krajské pobočky Úřadu práce ČR a předkládat tomuto úřadu přehled o čerpání státního příspěvku.

VI. Dohody o výkonu pěstounské péče

Podle současné právní úpravy může dohodu o výkonu pěstounské péče vypovědět „doprovázející“ subjekt z důvodů taxativně vymezených § 47c odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Oproti tomu pěstoun může tuto dohodu vypovědět kdykoliv, a to bez uvedení důvodů. Výpovědní lhůta činí 30 dnů. V praxi dochází k častému střídání smluvních partnerů ze strany některých pěstounů nebo k situacím, kdy pěstouni podávají výpověď například kvůli požadavku na přesné dodržování povinností, k nimž se v dohodě o výkonu pěstounské péče zavázali. Z důvodu větší stability a kontinuity sociální práce se navrhuje upřesnit výpovědní důvody, resp. omezit možnost nedůvodných změn „doprovázejících“ organizací.

Navrhovaná změna má dopad i do oblasti státního příspěvku na výkon pěstounské péče. Podle § 47d zákona o sociálně-právní ochraně dětí je státní příspěvek

vyplácen zálohově předem, a to podle počtu dohod o výkonu pěstounské péče, které jsou s příslušným „doprovázejícím“ subjektem uzavřeny k 1. lednu kalendářního roku. Pokud tato dohoda trvá v daném roce alespoň 6 měsíců, již vyplacený státní příspěvek se nevrací. Pokud tedy pěstoun změní smluvního partnera např. k 15. červenci zůstává původnímu „doprovázejícímu“ subjektu státní příspěvek v nezkrácené výši 48 000 Kč a novému subjektu je zároveň vyplácen státní příspěvek ve výši 4 000 Kč za každý kalendářní měsíc, v němž trvá nově uzavřená dohoda (v uvedeném příkladu jde celkem o 24 000 Kč do konce kalendářního roku). Pěstoun totiž může v průběhu roku smluvního partnera poměrně flexibilně měnit (výpovědní důvody nejsou stanoveny, výpovědní doba činí 30 dnů). Nejsou výjimkou situace, kdy u předchozí „doprovázející“ organizace vyčerpal všechny nároky, které mu ze zákona náleží. Z důvodu zajištění větší finanční stability poskytovatelů proto existuje uvedená výjimka z povinnosti vracet zálohově vyplacené prostředky.

6.1. Varianty úpravy

Níže jsou uvedeny možné varianty budoucího systémového podmínek uzavírání dohod o výkonu pěstounské péče. Předpokladem implementace některých variant jsou legislativní změny.

- ***Varianta 0 – zachování současného stavu***
- ***Varianta 1 – omezení důvodů výpovědi dohody o výkonu pěstounské péče***

Dohodu o výkonu pěstounské péče bude možno vypovědět pouze z důvodu:

- a) podstatné změny poměrů, které byly rozhodující pro uzavření dohody o výkonu pěstounské péče, pokud nelze z tohoto důvodu na smluvní straně plnění dohody spravedlivě požadovat,
- b) vyjdou-li najevo nové skutečnosti, které existovaly v době uzavření dohody o výkonu pěstounské péče a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, pokud by při znalosti těchto skutečností smluvní strana dohodu o výkonu pěstounské péče neuzavřela,
- c) závažného nebo opakovaného porušování povinností, které smluvní straně vyplývají z dohody o výkonu pěstounské péče nebo ze zákona.

V případě, že jedna ze smluvních stran vysloví nesouhlas s ukončením dohody písemnou formou, bude o ukončení dohody rozhodovat krajský úřad (v případě dohod o výkonu pěstounské péče uzavřených krajským úřadem Ministerstvo práce a sociálních věcí).

I nadále bude možno ukončit dohodu o výkonu pěstounské péče na základě dohody obou smluvních stran. V tomto případě bude stávající právní úprava upřesněna tak, že dohoda může být v těchto případech ukončena vždy jen k poslednímu dni kalendářního měsíce určeného v dohodě smluvních stran o ukončení dohody o výkonu pěstounské péče.

Nevýhodou této varianty je určité „zakonzervování“ současného stavu a omezení výběru mezi „doprovázejícími“ subjekty. To může v důsledku vést ke zhoršení kvality služeb.

- ***Varianta 2 – omezení výpovědí dohod o výkonu pěstounské péče k určitému datu***

Další možností, jak předcházet problémům spojeným s častými změnami „doprovázejících“ subjektů ze strany pěstounů je omezení možnosti podat výpověď bez uvedení důvodů na zákonem stanovené termíny. Podobný princip je uplatňován například u změn zdravotní pojišťovny. Výpověď dohody o výkonu pěstounské péče ze strany pěstouna bez uvedení důvodů by byla možná pouze k datu 30. 6. nebo 31. 12. každého kalendářního roku.

Tímto způsobem by odpadla i většina případů „překryvů“ nároků na státní příspěvek na výkon pěstounské péče během kalendářního roku (viz část důvodové zprávy věnovanou otázce státního příspěvku). Varianta má proto mírně pozitivní dopad na státní rozpočet (odhadem v řádu jednotek mil. Kč ročně).

Závěrem

Předložený text je souhrnem možných východisek pro budoucí nastavení tzv. příbuzenské pěstounské péče. Cílem veškerých zvažovaných změn je přitom vytvoření dostatečně stabilních podmínek pro péči o přijaté děti. S tím úzce souvisí též otázka finančního zajištění rodin, rozsahu odborné podpory, která jim je poskytována, zohlednění náročnosti péče o dítě se specifickými potřebami nebo závazky vyplývající z dohod o výkonu pěstounské péče. Zároveň není možné ohrozit stabilitu současného systému péče o děti mimo rodinu.

Z hlediska ochrany ohrožených dětí je nezbytné zachovat zejména optiku potřeb dítěte a až následně volit formu péče o dítě. Současný systém pojímá péči příbuzných nerovnoměrně, v praxi se opakovaně naráží na obtíže způsobené nesouladem rolí příbuzných pečovatelů a náhradních rodičů. Práva a povinnosti pečovatelů jsou přitom vnímána zásadně jako prostředek zajištění naplnění potřeb dítěte. Navrhované varianty budoucí úpravy směřují především k jednoznačnému ukotvení a narovnání podmínek jednotlivých typů péče tak, aby byly v každé situaci potřeby dítěte naplněny do nejvyšší možné míry.