



**Finanční podpora pečujících  
a návrhy na zlepšení systému dávek  
pro pečující**  
— příklady dobré praxe ze zahraničí



Publikace vychází za podpory Ministerstva práce a sociálních věcí.

---

**Finanční podpora pečujících  
a návrhy na zlepšení  
systému dávek pro pečující  
– příklady dobré praxe ze zahraničí**

---

# Obsah

<b>Úvod</b>	<b>3</b>
<b>1. Nástroje podpory pečujících – inspirace ze světa pro ČR</b>	<b>5</b>
1.1. Pracovní volno na péči o osobu blízkou	5
1.2. Podpora pečujících skrze flexibilní formy práce	6
1.3. Finanční podpora pečujících osob	7
1.4. Sladění práce a osobního života – konkrétní problémy	9
<b>2. Podpora pečujících v české právní úpravě</b>	<b>11</b>
2. 1. Postavení pečujících osob v pracovněprávním a služebním vztahu	12
2. 2. Podpora pečujících osob v systému zaměstnanosti	13
2. 3. Daňové zvýhodnění	14
2. 4. Podpora pečujících prostřednictvím příspěvku na péči	15
2. 5. Zohlednění péče o osobu závislou na péči jiné osoby v systémech sociálního pojištění	16
2. 6. Dávky sociálního zabezpečení pro pečující osoby	18
<b>3. Jaká forma podpory pečujících?</b>	<b>19</b>
3. 1. Příspěvek na péči – doplnit o další dávku?	19
3. 2. Podpora pečujících jinými nástroji	20
<b>Závěr</b>	<b>23</b>
Použitá literatura	24

# Úvod

Otázka podpory tzv. neformálních pečujících<sup>1</sup> je kromě jiného otázkou sladění pracovního a rodinného života, ač se na tento aspekt sladování poměrně často zapomíná a téměř výlučná pozornost se věnuje osobám, jež pečují o své malé děti. V této studii se zaměříme především na finanční podporu neformálních pečujících, zmíníme ale i některé další aspekty podpory neformální péče, jež mohou výrazně napomoci ke sladění pracovního a rodinného života u pečujících a vytvořit u pečujících osob i těch, o které se pečuje, pocit uspokojení a rodinné soudržnosti, který výrazným způsobem přispívá ke společenské soudržnosti a rovněž ve svém důsledku snižuje náklady na sociální zabezpečení těch, kdo se ocitli v situaci, kdy péči potřebují.

V poslední době bylo zpracováno několik srovnávacích studií, z nichž vyplývá, že neformální péče je výrazným zátěžovým faktorem pro pečující osobu a má často negativní následky pro postavení těchto osob na trhu práce, pro jejich pozici v rodině a v neposlední řadě i pro jejich duševní pohodu a zdraví.<sup>2</sup> Na stranu druhou ze studií vyplývá, že neformální péče mnoho pečujících uspokojuje a skýtá pocit naplnění z dobře vykonané práce a zároveň vědomí, že člověk poskytnutím péče „vrací“ svému rodiči to, co on mu věnoval v dětství.

Mnoho studií navíc upozorňuje, že spolu se stárnutím populace a zvyšováním střední délky dožití bude Evropa čelit čím dále tím větší poptávce po dlouhodobé péči a díky tomu i poptávce po neformálních pečujících.<sup>3</sup> Tento požadavek však zároveň naráží na snižující se velikost rodiny, rostoucí bezdětnost a menší frekvenci mezigeneračního soužití, spolu s rostoucí rozvodovostí, rostoucí účastí žen na trhu práce (tradičních neformálních pečovatelek) a tedy i snižující se ochotou neformální péči poskytovat.

- 
- 1 V této studii nemáme prostor pro to, abychom se zabývali terminologií a uvažovali o tom, zda termín „neformální pečující“ je ten správný. V zahraniční literatuře se běžně používají pojmy „neformální péče“ a „neformální pečující“, jež jsou odlišeny od formální péče, kterou poskytují v různých formách různí poskytovatelé, zpravidla na základě smlouvy a za úhradu. Charakteristikou neformální péče přitom je, že pečující od osoby, o kterou pečuje, nevyžaduje žádnou odměnu či úhradu, jelikož svou péči poskytuje většinou na základě rodinných vazeb (nejčastěji je neformální péče poskytována rodičům). V této studii tedy zůstaneme u pojmu „neformální pečující“ a „neformální péče“.
  - 2 Např. Pinquart, M., Sörensen, S. (2003) Differences between caregivers and noncaregivers in psychological health and physical health. A meta-analysis. *Psychology and Aging* 18(2), citováno v Verbakel, E. Informal caregiving and well-being in Europe: What can ease the negative consequences for caregivers? *Journal of European Social Policy*. 2014. Vol. 24(5)
  - 3 Např. Colombo, F. a kol. (2011) Help wanted? Providing and paying for long-term care. Paris. OECD Health Policy Studies. OECD Publishing, kterou cituje Verbakel, E. Informal caregiving and well-being in Europe: What can ease the negative consequences for caregivers? *Journal of European Social Policy*. 2014. Vol. 24(5)

Je tedy nabíledni, že neformální péči je v zájmu každé evropské společnosti podporovat, tím spíše společnosti, jako je ta naše, jež rychle stárne a zanedlouho bude jednou z nejstarších v Evropě,<sup>4</sup> logicky tedy rovněž jednou ze zemí, ve kterých bude nejvyšší poptávka po dlouhodobé péči, včetně té neformální.

### ***Otázka neformálních pečujících – ženská otázka?***

Je-li řeč o neformálních pečujících osobách, je třeba si rovněž uvědomit, že drtivá většina z nich budou ženy v důchodovém věku, při úvahách o koncepci podpory neformálním pečujícím osobám je tedy třeba zohlednit i faktory jako gender a věk. Podpora neformálních pečujících osob by tedy měla vlastně být pokračováním úvah o sladování pracovního a rodinného života, jež zpravidla začínají a končí u cílení na péči o děti, přičemž se často pomíjí skutečnost, že stejnou, ne-li větší zátěží v oblasti péče je právě péče o dospělé osobu, jež je závislá na pomoci druhého pro svůj nepříznivý zdravotní stav.

Z některých posledních studií vyplývá, že starší ženy mají tendenci zůstávat déle na trhu práce a jsou ochotny déle pracovat – ženy ve věku 50 a více let jsou více ochotny zůstat déle na trhu práce než muži. Dle studie ECAWG se v roce 2060 předpokládá nárůst účasti žen ve věku 45–64 let na trhu práce o 12,1 procentních bodů oproti 3,5 procentních bodů nárůstu u mužů. Tato jinak veskrze pozitivní tendence s sebou nese i skutečnost, že lze předpokládat, že ženy budou čím dále tím méně často schopny a ochotny poskytovat neformální péči, protože budou pracovně vyčerpány.<sup>5</sup>

V této studii se zaměříme na otázku podpory pečujících osob z hlediska možných právních nástrojů, jež lze použít ke zlepšení postavení a sociálních jistot těch, kteří pečují o osobu závislou na péči jiného. Ve dvou stěžejních částech této studie se budeme zabývat nejdříve zkušenostmi ze zahraničí; na základě některých srovnávacích studií poskytneme přehled nástrojů, jež jsou v současné době používány především v evropských zemích, ale nejen tam. Druhá část studie pak poskytne analýzu stávající právní úpravy v ČR. V závěru pak navrhneme některé možné změny naší právní úpravy tak, aby se postavení pečujících osob v ČR mohlo dále zlepšovat.

---

4 Např. Mašková, M. Analýza: perspektivy populačního stárnutí v Evropě, dostupné na [http://www.demografie.info/?cz\\_detail\\_clanku&artclID=201](http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=201)

5 Lipszyc, B., Sail, E., Xavier, A. (2012) Long-term care: need, use and expenditure in the EU-27, European Commission. Dostupné na [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp469\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp469_en.pdf)

# 1. Nástroje podpory pečujících – inspirace ze světa pro ČR

V této části studie postupně nahlédneme do několika srovnávacích studií, jež se věnují postavení a sociální ochraně osob, které poskytují neformální péči. Zásadně lze říci, že pozornost bude upřena především na pracovníprávní úlevy a hmotné zajištění neformálních pečujících.

OECD před pěti lety vypracovala srovnávací studii na téma podpory péče.<sup>6</sup> Ze studie kromě jiného vyplývá, že se studované země velmi liší mezi sebou co do intenzity podpory, resp. co do využití takové podpory. Obecně platí, že lidé využívají podporu ze strany státu v okamžiku, kdy se jim „vyplatí“, tedy když jsou schopni dosáhnout na dostatečné zabezpečení skrze sociální ochranu. Již tento poznatek je poměrně klíčový, uvědomíme-li si, že ústavní péče je prokazatelně mnohem dražší než podporovaná péče v domácím prostředí toho, kdo péči potřebuje. Pokud jsou ti, kdo péči poskytují, logicky motivováni k péči o své blízké tím, že se jim „vyplatí“, nebo alespoň tím, že nejsou v případě takové volby výrazně znevýhodněni, je vhodné uvažovat o takové koncepci podpory pečujících osob, která je bude motivovat k volbě pro péči, resp. k volbě, jež podpoří osobu, která péči potřebuje, aby mohla zůstat ve svém domácím prostředí a nemusela využívat ústavní péči.

## 1.1 Pracovní volno na péči o osobu blízkou

Tři čtvrtiny členských zemí OECD poskytují placené volno pro účely péče v délce kratší než jeden měsíc. Belgie poskytuje nejdelší placené volno, a to po dobu 12 měsíců, zaměstnavatel může odmítnout poskytnutí volna pouze ze závažných provozních důvodů. Rovněž v Japonsku je placená dovolená poměrně dlouhá, pečující mohou čerpat 93 dní se 40% náhradou dosavadního příjmu. Tato dávka je hrazena z pojištění zaměstnanosti, pokud ji nehradí sám zaměstnavatel. Skandinávské země jsou zase na špičce co do výše dávky nahrazující ušlý příjem, v některých případech to může být i 100% (Norsko) či 80% (Švédsko). V Dánsku platí během volna pro potřeby péče náhrada mzdy zaměstnavatel, pokud ji nahrazuje plně, obce kompenzují tyto náklady minimálně z 82% maximální dávky nemocenského. Země jako Belgie, Francie a Španělsko a Irsko poskytují poměrně dlouhé pracovní volno, v Irsku a Španělsku toto volno však není zcela

---

6 OECD (2011) Help wanted? Providing and paying for long term care. Dostupné na <https://www.oecd.org/els/health-systems/47836116.pdf>

nárokové a zaměstnavatel jej může odmítnout z provozních důvodů. Ve Francii je sice volno zaručeno, bez možnosti zaměstnavatele odmítnout jeho poskytnutí, podmínky pro vznik nároku na něj jsou však poměrně přísné, jelikož volno může být poskytnuto pouze tomu, kdo pečuje o příbuzného, jehož míra závislosti činí alespoň 80%.

Druhou skupinou zemí jsou ty, jež poskytují poměrně krátké pracovní volno za účelem péče, max. 3 měsíce (např. Velká Británie a Holandsko), jiné země poskytují volno na střední dobu cca 6 měsíců (Rakousko a Německo). Rakousko poskytuje neplacené volno jen pro péči o příbuzné v terminálním stadiu nemoci.

Zaměstnanci využívají svá výše uvedená práva v závislosti na výši dávky, jež nahrazuje jejich příjem. V případech méně intenzivní potřeby péče raději používají dovolenou nebo obdobu českého ošetřovného, a to především z důvodu menších důsledků pro vyšší příjem pečující osoby.

## 1.2 Podpora pečujících skrze flexibilní formy práce

Napříč zeměmi OECD se projevují další dva zajímavé trendy: jednak skutečnost, že flexibilní rozvržení pracovní doby velmi pomáhá pečujícím osobám pečovat a zároveň si uchovat dostatečně vysoký příjem a kontakt s pracovním prostředím. Naopak snížení pracovního úvazku z důvodu péče většina pečujících neupřednostňuje, pokud se jedná o péči jinou než o děti. Např. v Nizozemí, kde 89 % společností udává, že jejich zaměstnanci pracují na nějak zkrácený úvazek, je jen 5 % kratších úvazků využíváno za účelem péče o dospělého příbuzného.

Studie OECD upozorňuje, že péče o děti a péče o nemocného či postiženého příbuzného se liší především v míře předvídatelnosti potřeby intenzity a délky péče. Zatímco u dítěte je tato víceméně dána, u osoby závislé na péči jiného není nikdy zcela jasné, jak dlouho tato potřeba bude trvat a zda se během času bude měnit její intenzita. Koncepte pracovního volna pro potřeby péče by tedy měla být dostatečně flexibilní tak, aby bylo možné zohlednit při jejím čerpání právě změny zdravotního stavu či dostupnost formální péče. Flexibilní pracovní doba či možnost zkracování a opětovného prodlužování pracovního úvazku se jeví jako vhodné nástroje k zajištění sladění pracovního a rodinného života v případech péče. Možnost čerpání předčasného důchodu u osob, jež splní podmínky, se jeví též jako jedna z přijatelných. V Belgii lze např. uplatnit tzv. časové kredity (obdoba našich náhradních dob pojištění) v rozmezí jednoho až pěti let a čerpat ve svém důsledku předčasný důchod.

Belgie v roce 2008 přijala komplexní změny legislativy zaměřené na podporu postavení pečujících osob. Postavení neformálních pečujících se dostalo právní definice spolu se zavedením systému certifikace na omezenou dobu a vymezením práv a povinností pečujících. Cílem takového postupu bylo kromě jiného přijetí opatření, jež by udržela



sociální nároky pečujících a vytvořila mechanismy v pracovním právu směřující k větší flexibilitě, poskytnutí daňových výhod a řešení problémů občanské a trestní odpovědnosti. Současně doba strávená péčí o rodinné příslušníky je považována za dobu strávenou prací a započítává se pro účely sociálního zabezpečení, především důchodového pojištění. Identifikace pečujících pomáhá k zacílení podpurných opatření. Současná právní úprava na druhou stranu naráží na některé procesní překážky, např. na způsob určení úrovně závislosti osoby, která péči potřebuje, a identifikaci pečujících z hlediska rozdělení péče mezi více osob.

## 1.3 Finanční podpora pečujících osob

British Columbia Law Institute publikoval v roce 2010 rovněž poměrně rozsáhlou studii<sup>7</sup> týkající se poskytování neformální péče a postavení neformálních pečujících. Tato studie kromě jiného poskytla přehled o základních možných přístupech k finanční podpoře neformálních pečujících.

Přímé kompenzační programy a přímá podpora osob, které poskytují péči, jsou zavedeny v mnoha zemích. Austrálie, Spojené Království, Francie, Německo, Nizozemí, Švédsko a Norsko dle výše uvedené studie mají programy, k nimž mají přístup neformální pečující a které se mezi sebou podstatně liší. Některé programy jsou koncipovány jako sociální pomoc a podpora příjmu, jiné zdůrazňují zdravotní péči a domácí péči, kde mohou být eventuální dávky použity k financování neformální péče.

Spojené Království zavedlo příspěvek pro pečující, na který mají nárok pečující o osoby s postižením. Pečující musí poskytnout alespoň 35 hodin péče týdně a jeho příjem z výdělečné činnosti nesmí přesáhnout 95 liber týdně. Dávka tak cílí na nízkopříjmové pečující, kteří v podstatě pracují na plný úvazek jako neformální pečující a tato péče je alternativou výdělečné činnosti. Dávka se vyplácí ve výši téměř 55 liber týdně, pro pečující s nízkými příjmy může být ještě zvýšena. Stát dále financuje respite péči, takže si pečující čas od času mohou od péče odpočinout.

Zajímavá je jedna zámořská zkušenost, a to australská. Jedná se o poměrně ucelenou a již dlouhotrvající koncepci podpory pečujících. Sociální program zohledňuje potřeby pečujících v mnoha ohledech. Poskytuje se např. důchod pro pečující (*carer pension*), jako dvoutýdenní dávka. Pečující musí poskytovat péči na plný úvazek. Dávka platby pečujícímu (*carer payment*) je testovaná a zaměřená na nízkopříjmové skupiny pečujících. Tato dávka se poskytuje buď jednotlivcům, nebo i manželským párům, pokud oba manželé jsou zaangażováni do celodenní péče. Příspěvek pečujícímu (*carer allowance*) je dodatečným příspěvkem pečujícím, kteří přesto žijí na hranici chudoby. Celkově

7 The British Columbia Law Institute & The Canadian Centre for Elder Law (2010) *Care/Work Law Reform to Support Family Caregivers to Balance Paid Work and Unpaid Caregiving*, dostupné na <http://www.bcli.org/sites/default/files/FamilyCaregivingReport.pdf>

pečující osoby v průměru čerpají 1450 australských dolarů měsíčně a k tomu ještě roční bonus v podobě příspěvku pečujícího. Tato podpora je i ve světovém srovnání skutečně štedrá.

Jiný přístup zvolily severské země, které poskytují neformálním pečujícím platby, jejichž výše se podobá platbám formálních pečovatелů. V Norsku tzv. pečovatelská mzda je předmětem zdanění a je poskytována těm osobám, jež poskytují náročnou péči osobám s těžkým postižením. Švédský zákon o péči o seniory upravuje nárok těch, kdo poskytují péči na příspěvek a sociální ochranu srovnatelnou s personálem formální péče. Obce odměňují neformální pečující mzdou, která je stejná jako mzda pečovatelského personálu obce.

Jiný model je uplatňován v Německu a Nizozemí, kde přijali dávková schémata, jež uznávají roli neformálních pečujících v tom smyslu, že příjemci dávek na péči mohou použít dávky ke kompenzaci za péči poskytnutou svými rodinnými příslušníky.

V roce 1995 byl v Německu vytvořen systém povinného pojištění na péči (*Pflegeversicherung*), ze kterého se hradí dávky na péči. Podmínkou je nepříznivý zdravotní stav, v jehož důsledku osoba nemůže samostatně vykonávat některé denní aktivity. Dávka se vyplácí ve třech úrovních, v závislosti na potřebě péče a typu poskytované péče. Ti, kdo se rozhodnou pro neformální péči, pobírají peněžitou dávku (jinak je stejná dávka poskytována přímo formálnímu poskytovateli péče). Neformální pečující se mohou registrovat jako zaměstnanci se zařazením neformální pečující. Takový pečující má nárok na dávku, respitní péči a je za něj přispíváno do systému důchodového pojištění. Pečující, kteří poskytovali doma péči alespoň po dobu jednoho roku, mají nárok na čtyři týdny placeného respitního volna.

Nizozemí disponuje zákonem o mimořádných medicínských výdajích, který osobám, jež jsou podle tohoto zákona oprávněny k péči, poskytuje možnost zvolit si osobní rozpočet na péči. Tak má osoba, jež péči potřebuje, svobodu volby od koho a v jaké formě bude přijímat péči. Pro každou osobu je s pomocí profesionálních sociálních pracovníků vytvořen plán péče s rozpisem hodin a dle toho se pak poskytuje dávka na péči.

Francouzská dávka osobního příspěvku na samostatnost je platbou pro pečující, kteří poskytují péči osobám, jež ji potřebují a jsou starší 60 let. Dávka vyrovnávací postižení je zase dávkou, která je nárokem osoby, která péči přijímá, a může být rovněž použita jako platba za neformální péči.

## 1.4 Sladění práce a osobního života – konkrétní problémy

Jak jsme uvedli již na začátku, otázka volby pro neformální péči je stále více otázkou sladění pracovního a rodinného života, jehož realizace může být především v případě péče o osobu s postižením opravdu velmi náročná, a to z mnoha úhlů pohledu.

Pro demonstraci tohoto tvrzení snad stojí za zmínku poměrně nedávný případ,<sup>8</sup> který řešil Soudní dvůr Evropské unie a který spustil nejednu odbornou debatu, zdaleka ne jen na téma diskriminace v zaměstnání na základě zdravotního postižení.

Máme zde na mysli případ paní Sharon Coleman, která pracovala pro svého bývalého zaměstnavatele od ledna roku 2001 jako právní asistentka. Během roku 2002 se jí narodil syn, jehož zdravotní stav vyžadoval zvláštní a specializovanou péči, kterou mu poskytovala převážně právě jeho matka. Dne 4. března 2005 S. Coleman dobrovolně souhlasila s ukončením pracovního poměru („voluntary redundancy“), kterým byla ukončena pracovní smlouva s jejím bývalým zaměstnavatelem. 30. srpna 2005 podala žalobu k Employment Tribunal, London South, v níž tvrdila, že se stala obětí vynuceného rozvázání pracovního poměru („unfair constructive dismissal“) a že s ní bylo zacházeno méně příznivě než s jinými zaměstnanci z důvodu skutečnosti, že je hlavní pečovatelkou o zdravotně postižené dítě. Tvrdila, že ji toto zacházení donutilo ukončit pracovní poměr se svým bývalým zaměstnavatelem.

Na podporu svého tvrzení paní Coleman argumentovala následujícími skutečnostmi: při návratu z mateřské dovolené jí její bývalý zaměstnavatel odmítl zařadit na pracovní místo, které až doposud zastávala, přičemž rodičům dětí, které nejsou zdravotně postiženy, by byl návrat na jejich bývalé pracovní místo umožněn; bývalý zaměstnavatel jí rovněž odmítl přiznat stejnou flexibilitu pracovní doby a stejné pracovní podmínky jako jejím kolegům, kteří jsou rodiči dětí, které nejsou zdravotně postižené; byla jí vytykána „lenost“, když požádala o pracovní volno, aby mohla věnovat péči svému dítěti, zatímco taková možnost byla přiznána rodičům dětí, které nejsou zdravotně postižené; vyskytly se nemístné a urážlivé poznámky vůči ní samotné, jakož i vůči jejímu dítěti. Žádná poznámka tohoto druhu nebyla učiněna, když museli o pracovní volno nebo určitou míru flexibility žádat jiní zaměstnanci, aby se mohli starat o své děti, které nejsou zdravotně postižené, a jelikož občas do kanceláře dorazila se zpožděním kvůli problémům souvisejícím se zdravotním stavem jejího dítěte, bylo jí řečeno, že bude propuštěna, pokud bude mít opět zpoždění. Žádná výhrůžka tohoto druhu nebyla učiněna vůči jiným zaměstnancům s dětmi, které nejsou zdravotně postižené, kteří ze stejných důvodů dorazili se zpožděním.

Jednou z hlavních právních otázek v tomto případě bylo, zda se paní Coleman mohla vůči svému bývalému zaměstnavateli dovolávat zásady zákazu diskriminace, které byla

---

8 Rozsudek ze dne 17. Července 2008 C-303/06 S. Coleman proti Attridge Law, Stevu Lawovi

podle svého názoru vystavena, neboť byla obětí nepříznivého zacházení souvisejícího se zdravotním postižením, kterým trpí její syn a nikoli ona a zda je tedy možné i vůči ní uvažovat o diskriminaci na základě zdravotního postižení.

Soudní dvůr v této věci judikoval, že právo EU musí být vykládáno v tom smyslu, že zákaz přímé diskriminace, který stanoví, není omezen pouze na osoby, které jsou samy zdravotně postiženy. Pokud zaměstnavatel se zaměstnancem, který sám není zdravotně postižen, zachází méně příznivým způsobem, než zachází, zacházel nebo by zacházel s jiným zaměstnancem ve srovnatelné situaci, a je-li prokázáno, že nepříznivé zacházení, jemuž je tento zaměstnanec vystaven, se zakládá na zdravotním postižení jeho dítěte, jemuž poskytuje převážnou část potřebné péče, je takové zacházení v rozporu se zákazem přímé diskriminace.

Stejně tak zákaz obtěžování podle Soudního dvora není omezen pouze na osoby, které jsou samy zdravotně postiženy. Je-li prokázáno, že nežádoucí chování naplňující znaky obtěžování, jemuž je vystaven zaměstnanec, který sám není zdravotně postižen, souvisí se zdravotním postižením jeho dítěte, jemuž poskytuje převážnou část potřebné péče, je takové chování v rozporu se zákazem obtěžování.

Výše uvedené zahraniční zkušenosti lze shrnout do následujících tezí:

Jednotlivé země se velmi liší jedna od druhé přístupem k otázce postavení neformálních pečujících a jejich podpory

Tato podpora zasahuje do mnoha oblastí:

- Pracovní volno pro potřebu péče o jiného
- Flexibilní formy práce, především flexibilní pracovní doba
- Kratší pracovní úvazky
- Finanční podpora neformálních pečujících formou sociální mzdy
- Finanční podpora osoby, jež péči potřebuje, a převedení dávky na neformálního pečujícího

## 2. Podpora pečujících v české právní úpravě

Český systém sociálního zabezpečení obsahoval až do dne nabytí účinnosti zákona o sociálních službách dávku systému sociální potřeby, kterou byl příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou osobu. Podmínky pro vznik nároku na tuto dávku byly stanoveny v § 7 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, a to tak, že příspěvek náležel občanu, který se stane sociálně potřebným z důvodu celodenní péče o blízkou osobu, která je převážně nebo úplně bezmocná nebo starší 80 let. Příspěvek náležel též občanu, který pečoval o jinou než blízkou osobu za předpokladu, že žili ve společné domácnosti.

Příspěvek byl poskytován jako rozdíl mezi příjmem a částkou důchodu jako jediného zdroje příjmu, později se jednalo o částku ve výši rozdílu jeho příjmu a částkou životního minima pečující osoby, a to i v případě, že pečovala o dvě či více osob. Později byl příspěvek zvýšen, a to tak, že se měsíčně peněžitý příspěvek poskytoval ve výši rozdílu mezi příjmem a 1,6násobkem částky potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana, jestliže pečoval o jednu osobu, nebo 2,75násobkem této částky, jestliže pečoval o dvě nebo více osob.<sup>9</sup>

Tato dávka, spolu s dávkou zvýšení důchodu pro bezmocnost,<sup>10</sup> byla zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, transformována do příspěvku na péči, kde je příjemcem přímo osoba závislá na péči jiného. Z důvodové zprávy k zákonu o sociálních službách nelze vyčíst, zda si zákonodárce uvědomil, že prostou transformací obou výše zmíněných dávek do jedné, kde je příjemcem osoba závislá na péči, přichází pečující osoby o nárok na podporu ze strany státu, a to formou dávky, jejíž výše nebyla zcela zanedbatelná. Je zřejmé, že příspěvek na péči má sloužit k úhradě služeb, které si osoba závislá na péči jiného pořídí. Pokud tedy dostává péči od svých rodinných příslušníků, měla by tento příspěvek použít pro ně. Zákon ostatně na takovou povinnost příjemce příspěvku v podstatě pamatuje, možná nicméně poněkud vágně, jak ještě v této části studie zmíníme.

Neformální pečující tak zůstali do určité míry bez podpory, resp. bez vlastního nároku na podporu, i když ne zcela. V následujícím textu budeme postupně stručně komentovat ta ustanovení českých předpisů sociálního práva, které zakotvují tu či onu formu sociální ochrany osob, jež poskytují tzv. neformální péči.

Pečující osoby jistě nejsou českým právem zcela opomenuty, jak demonstrováme v této části studie. Existuje několik typů sociálních výhod, jež by měly toho, kdo se

---

9 Konkrétní výše příspěvku činila 3776 Kč, resp. 6490 Kč.

10 Důchod se dle § 70 zák. č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zvyšoval o 20 %, 40 %, resp. 75 % dle stupně závislosti. Tato dávka byla financována ze státního rozpočtu.

rozhodne pečovat doma o svého příbuzného, podpořit natolik, aby touto svou volbou nebyl neúnosně znevýhodněn. Podpora pečujících je ostatně i v zájmu státu a státního rozpočtu, jelikož v případě volby pro variantu ústavní péče, je taková péče o osobu závislou na péči jiného výrazně dražší než péče poskytovaná v domácím prostředí, byť s podporou osob, které neformální péči poskytují.

České právo v současné době upravuje:

- a. Povinnosti zaměstnavatele vůči zaměstnancům pečujícím o osobu závislou na péči jiného
- b. Započtení doby péče pro účely výpočtu dávek v nezaměstnanosti
- c. Daňové zvýhodnění
- d. Podporovanou účast na systémech sociálního pojištění
- e. Nepřímou podporu prostřednictvím příspěvku na péči

## **2.1 Postavení pečujících osob v pracovněprávním a služebním vztahu**

Český zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb.) ukládá zaměstnavatelům některé povinnosti respektovat práva a požadavky osob, které pečují o osobu závislou na péči. Zaměstnanec, který prokáže, že převážně sám dlouhodobě pečuje o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost), smí být vyslán na pracovní cestu mimo obvod obce svého pracoviště nebo bydliště jen se svým souhlasem; přeložit jej může zaměstnavatel jen na jeho žádost (§ 240). Následující ustanovení pak činí zaměstnavatele povinným vyhovět žádosti zaměstnance pečujícího o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II., III., nebo IV., o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, nebrání-li tomu vážné provozní důvody. Na pečující zaměstnance, a to ani na ty, kteří pečují o osobu ve stupni závislosti IV., se nicméně nevztahuje zákaz zaměstnávat je prací přesčas nebo jim práci přesčas nařídit, jako je tomu u těhotných zaměstnankyň či zaměstnanců pečujících o dítě mladší než 1 rok. Péče o osobu závislou nepředstavuje důležitou osobní překážku v práci, ledaže např. dojde ke zhoršení zdravotního stavu a jsou splněny podmínky pro ošetřovné (dle zák. č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění) – viz níže.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, obsahuje velmi podobné podmínky jako zákoník práce ve vztahu ke státním zaměstnancům. Pečující státní zaměstnanci smějí být vysláni

na služební cestu či přeložení jen se svým souhlasem (§ 45 odst. 3 a § 47 odst. 3). Ustanovení § 116 odst. 2 dále ukládá služebnímu orgánu povolit státnímu zaměstnanci pečujícímu o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II., III. nebo IV., pružné rozvržení služební doby nebo kratší služební dobu, nebrání-li tomu řádné plnění úkolů služebního úřadu.

Služební zákon tedy poskytuje pečujícím státním zaměstnancům poněkud slabší ochranu v tom smyslu, že o přeložení nemusí žádat, stačí, aby s přeložením vyslovili souhlas.

Na tomto místě je snad vhodné poznamenat, že definice vážných provozních důvodů na straně zaměstnavatele či řádného plnění úkolů služebního úřadu není v právním řádu nikde obsažena a je ponecháno na judikatuře, jak tento pojem vymezí. Zaměstnavatelé zpravidla tohoto důvodu hojně využívají, pokud nehodlají pracovní dobu svým zaměstnancům zpružnit – často nikoli proto, že by jim bránily skutečné provozní důvody, ale proto, že čeští zaměstnavatelé nejsou obecně příliš zvyklí na flexibilní výkon práce.<sup>11</sup>

Nad dodržováním povinností zaměstnavatelů, včetně povinnosti dbát dodržování práv zaměstnanců, kteří prokázali, že převážně sami dlouhodobě pečují o fyzickou osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II, III či IV, dohlížejí dle § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, inspektoráty práce. Porušení těchto povinností definuje zákon o inspekci práce jako přestupek a stanoví za něj pokutu až do výše 300 000 Kč, resp. 500 000 Kč.

## 2.2 Podpora pečujících osob v systému zaměstnanosti

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti neupravuje žádné zvláštní podmínky pro uchazeče o zaměstnání, kteří pečují o osobu závislou na pomoci jiného. Z hlediska pasivní politiky zaměstnanosti je nicméně osobní péče o osobu závislou na péči jiného ve stupni II, III, nebo IV (event. i I, pokud se jedná o dítě mladší 10 let) považována za náhradní dobu zaměstnání (§ 41 odst. 3) a započítává se tedy do doby zaměstnání potřebné pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti. Nárok na podporu v nezaměstnanosti totiž vzniká uchazeči o zaměstnání, který v posledních dvou letech získal dobu zaměstnání alespoň 12 měsíců.

---

11 Především z hlediska práce na částečný úvazek Česká republika dlouhodobě ve statistikách zaujímá jedno z posledních míst mezi státy Evropské unie, oproti např. Nizozemí, jež je na špičce. – srov. např. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_statistics#Part-time\\_and\\_fixed-term\\_contracts](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics#Part-time_and_fixed-term_contracts)

Podpora v nezaměstnanosti se tedy může vyplácet i osobě, která ukončila dlouhodobou péči o svého příbuzného, pro kterou nemohla pracovat, nyní se hodlá o práci ucházet, ale lze předpokládat, že práci nenajde ihned. Z toho důvodu je možné takové osobě vyplácet podporu v nezaměstnanosti a udržet, resp. v některých případech i zvýšit její dosavadní životní úroveň. V případě, že osoba pečující práci nevykonávala a dobu zaměstnání získala započtením náhradních dob zaměstnání, vztahuje se na ni ustanovení § 51, které upravuje teoretickou výši podpory v nezaměstnanosti, jež činí za první 2 měsíce 0,15násobku, další 2 měsíce ve výši 0,12násobku a po zbývajících podpůrných dobách 0,11násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu.<sup>12</sup>

Pečující osoby mají poněkud benevolentnější podmínky pro přístup do evidence uchazečů o zaměstnání. Z evidence uchazečů o zaměstnání je totiž možné být vyřazen, pokud uchazeč o zaměstnání např. bez vážných důvodů nesplní některou svou povinnost plynoucí ze statutu uchazeče o zaměstnání (§ 25). Mezi závažné důvody však ustanovení § 5 c) zařazuje i nezbytnou osobní péči o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II, III a IV, pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhrazují náklady na své potřeby; tyto podmínky se nevyžadují, jde-li o osobu, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou.

## 2.3 Daňové zvýhodnění

Daňové předpisy osvobozují od daně většinu sociálních dávek, kromě jiného ale i příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona upravujícího sociální služby, a to do výše poskytovaného příspěvku, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou, u níž se nevyžaduje registrace podle zákona upravujícího sociální služby; jde-li však o péči o jinou osobu než osobu blízkou, je od daně měsíčně osvobozena v úhrnu maximálně částka do výše příspěvku pro osobu se IV. stupněm závislosti podle zákona upravujícího sociální služby (§ 4 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Od daně je tedy osvobozen příjem neformálního pečujícího, který mu osoba, jež péči potřebuje, poskytuje jako odměnu za poskytnutou péči. Z dikce zákona o daních z příjmů je patrné, že zákonodárce počítá s tím, že příspěvek na péči jeho příjemce v podstatě „předá“ osobě, jež o něj pečuje, jako úhradu za poskytnutou péči.

---

12 V současné době je to 3886 Kč, 3109 Kč, resp. 2850 Kč.



## 2.4 Podpora pečujících prostřednictvím příspěvku na péči

V právní úpravě příspěvku na péči nalezneme povinnost příjemce příspěvku na péči tento využívat na zajištění potřebné pomoci osobou blízkou nebo subjekty poskytujícími formální péči (§ 21 odst. 2 písm. d)). Osoba, která bude péči poskytovat, musí být ostatně označena i v žádosti o příspěvek na péči, spolu s rozsahem, ve kterém bude péče čerpána (§ 24). Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, počítá s tím, že příspěvek na péči bude poskytnut osobě, která poskytuje péči pouze v případě, že žadatel o příspěvek zemře dříve, než mu příspěvek byl poskytnut.<sup>13</sup> Neformální pečující by mohl ještě za určitých podmínek, např. pokud osoba, o kterou pečuje, trpí psychickou poruchou, je mentálně postižena apod., využít institut zvláštního příjemce, upravený v § 20. V souladu s tímto ustanovením Krajská pobočka Úřadu práce ustanoví zvláštního příjemce příspěvku, jestliže oprávněná osoba, popřípadě jiný příjemce příspěvku nevyužívá příspěvek nebo nemůže příspěvek využívat k zajištění potřebné pomoci. Jinými slovy, pokud např. oprávněná osoba čerpá příspěvek, ale nepožádá si za něj žádné služby, ač je potřebuje, lze stanovit zvláštního příjemce příspěvku. Zvláštní příjemce je povinen příspěvek používat ve prospěch oprávněné osoby a podle jejích pokynů, pokud je těchto schopna.

Z dikce zákona o sociálních službách tedy plyne, že příspěvek na péči je nárokem osoby, která pomoc potřebuje, zákon zároveň ale stanoví takové osobě povinnost příspěvek využívat k úhradě jí poskytované péče, včetně péče neformální. Nesplnění této povinnosti je spojeno s určitou sankcí, totiž možností po předchozím písemném upozornění výplatu příspěvku zastavit, příspěvek odejmout či nepříznat (§ 21 odst. 3). Krajská pobočka Úřadu práce za tímto účelem provádí kontrolu využívání příspěvku, kromě jiného kontroluje, zda je péče poskytována osobou blízkou, resp. osobně tím, kdo je uveden v žádosti o příspěvek.

Stejný orgán je rovněž povinen osobě blízké, pokud je oprávněnou osobou označena jako ten, kdo péči poskytuje, vydat potvrzení o době, ve které byla péče poskytována a pro účely důchodového pojištění dokonce v potvrzení uvést i výši příspěvku, na který měla oprávněná osoba nárok. Toto ustanovení je dalším, jež potvrzuje záměr zákonodárce, aby příspěvek na péči v případě, že je péče poskytována neformálním pečujícím, tedy osobou blízkou, byl využit k poskytnutí finanční odměny za tuto péči tomu, kdo ji skutečně poskytuje.

Zákon o sociálních službách tak sice neupravuje dávku, která by kompenzovala ušlý příjem osobám, jež dají přednost péči o osobu blízkou před výkonem práce, není tedy

---

13 Ustanovení § 16 odst. 1 stanoví: „Zemřel-li žadatel o příspěvek před pravomocným rozhodnutím o příspěvku, vstupuje do dalšího řízení a nabývá nárok na částky splatné do dne jeho smrti osoba blízká... pokud... byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě v průběhu řízení ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d), jako osoba, která poskytuje žadateli o příspěvek pomoc.“

založen přímý nárok pečující osoby, na druhou stranu právní úprava příspěvku na péči stanoví povinnost osoby závislé na péči jiného, aby příspěvek použila k úhradě péče, včetně péče poskytované osobou blízkou. Nesplnění takové povinnosti je dokonce sankcionováno možností zastavení výplaty či odebrání příspěvku. V každém konkrétním případě je ale stanovena možnost správního uvážení krajské pobočky Úřadu práce tak, aby bylo možné zvážit konkrétní okolnosti případu.

## **2.5 Zohlednění péče o osobu závislou na péči jiné osoby v systémech sociálního pojištění**

Péče o osobu závislou na péči jiného je v podstatě ve všech systémech sociálního pojištění zohledněna pro účely započtení pojistných dob či placení pojistného.

V systému veřejného zdravotního pojištění je stát plátcem pojistného za osoby, které poskytují neformální péči jinému. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, v ustanovení § 7 odst. 1 písm. g) upravuje, že stát je plátcem pojistného prostřednictvím státního rozpočtu i za osoby, které jsou závislé na péči jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), a osoby pečující o tyto osoby, a osoby pečující o osoby mladší 10 let, které jsou závislé na péči jiné osoby ve stupni I (lehká závislost). Za tyto osoby je odváděno ze státního rozpočtu na účet příslušné zdravotní pojišťovny pojistné na zdravotní pojištění ve stejné výši jako za jiné státní pojištěnce. Tato skutečnost kvalitu péče poskytované takovým osobám nijak neovlivňuje, jelikož tato není závislá na výši zaplaceného pojistného.

Co naopak s výší zaplaceného pojistného souvisí, je výše procentní sazby důchodu, zpravidla starobního. Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) především upravuje, že důchodového pojištění jsou účastny osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu. Zákon tedy, tak, jako v jiných případech, účast na pojištění v případě péče, podmiňuje buď společným životem v domácnosti s opečovávanou osobou, nebo statusem blízké osoby.

V případě osob samostatně výdělečně činných se samostatná výdělečná činnost považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, pokud osoba samostatně výdělečně činná v kalendářním roce osobně pečovala o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost)5c), pokud osoba, která je závislá na péči jiné osoby,

je osobou blízkou nebo žije s osobou samostatně výdělečně činnou v domácnosti, není-li osobou blízkou (§ 9 odst. 6 písm. c)). Taková osoba je účastna na důchodovém pojištění, pokud k němu podala přihlášku (§ 10 odst. 4).

Doba péče o osobu závislou na péči jiného se považuje za tzv. náhradní dobu pojištění. Je to tedy doba, za kterou nebylo odváděno pojistné, přesto se považuje za pojištěnou dobu. Dle ustanovení § 12 odst. 1 je podmínkou pro to, aby se doba účasti na pojištění pečujících osob hodnotila jako náhradní doba pojištění, že o době osobní péče o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), rozhodl příslušný orgán sociálního zabezpečení, kterým je okresní správa sociálního zabezpečení. Návrh na zahájení řízení o vydání tohoto rozhodnutí lze podat nejdříve po skončení péče nebo v době jejího trvání v souvislosti s podáním žádosti o přiznání důchodu, nejpozději však do dvou let od skončení péče. O účasti na důchodovém pojištění rozhoduje okresní správa sociálního zabezpečení na základě podaného návrhu.

U osob, jež se skutečně péči věnovaly, např. dlouhou dobu, protože pečovaly o těžce postiženého potomka, sice trvá pokrytí systémem důchodového pojištění, problémem však je určení výše budoucího důchodu v případě, že pečující osoba nevykonávala výdělečnou činnost. Jak známo, výpočet důchodu je velmi složitou operací, při které se zohledňuje mnoho kritérií. Pro účely této studie zřejmě není vhodné do detailu vysvětlovat způsob výpočtu důchodu, především zřejmě starobního. Je nicméně podstatné uvést, že doba péče o osobu závislou se pro účely výpočtu tzv. výpočtového základu zohledňuje jako tzv. vyloučená doba (§ 16 odst. 4) tak, aby výsledná dávka důchodu nebyla rozmělněna, resp. snížena proto, že v době péče o svého blízkého pečující osoba nedosahovala žádného výdělku.

Pečující osoby jsou v důchodovém pojištění dále zvýhodněny v oblasti pozůstalostních důchodů. Dle ustanovení § 50 odst. 2 má i po jednom roce základní podpůrčí doby vdovského důchodu, která činí jeden rok, vdova nárok na vdovský důchod, jestliže pečuje o dítě, které je závislé na pomoci jiné osoby ve stupni II, III, nebo IV, nebo pečuje o svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní žije v domácnosti a je závislý na pomoci jiné osoby ve stupni II, III anebo stupni IV.

Již z výše uvedeného je patrné, že mezi neformálně pečujícími osobami jsou lehce zvýhodněny osoby pečující o děti do deseti let věku (v tomto případě postačí závislost v prvním stupni), oproti osobám pečujícím o dospělého, nebo starší dítě (většinou zákon vyžaduje závislost alespoň ve druhém stupni). Míra závislosti přitom u nároků, kromě příspěvku na péči, nehraje roli.

## 2.6 Dávky sociálního zabezpečení pro pečující osoby

Péče o dítě závislé na péči jiné fyzické osoby je zvláštním způsobem hodnocena, pokud se jedná o péči poskytovanou v rámci pěstounské péče. Zákon č. 329/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, stanoví vyšší odměny pěstouna v závislosti na počtu dětí v pěstounské péči, ale také v závislosti na tom, zda je v pěstounské rodině alespoň jedno dítě se stupněm závislosti na péči jiné osoby alespoň II. Pokud je tato podmínka splněna, činí odměna pěstouna 20 000 Kč měsíčně, nebo i 24 000 Kč, pečuje-li pěstoun alespoň o 1 dítě, které mu bylo svěřeno na přechodnou dobu, a toto dítě je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (§ 47).

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, který upravuje „klasické“ rodinné dávky, žádné zvláštní výhody pro rodiče pečující o dítě závislé na péči jiného neupravuje, nároky rodičů zdravých i nemocných dětí jsou stejné jak u přídatku na dítě, tak u rodičovského příspěvku či porodného.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, naopak situaci pečujících osob zohledňuje, a to v úpravě, která stanoví podmínky pro to, kdo je a kdo není osobou v hmotné nouzi. Ustanovení § 3 obsahuje negativní právní definici osoby v hmotné nouzi a stanoví, že osobou, která není v hmotné nouzi, je osoba, která není v pracovním nebo obdobném vztahu, popřípadě nevykonává tyto vztahy alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost a není vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, popřípadě osoba, která je v pracovním nebo obdobném vztahu, ale nemá z těchto vztahů v rozhodném období příjem. Výjimku z tohoto pravidla však mezi jiným tvoří i osoby, které osobně pečují o dítě ve věku do 10 let závislé na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I nebo o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II, III nebo IV, a to za předpokladu, že v žádosti o příspěvek na péči pro osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby byla uvedena nebo po přiznání příspěvku na péči příslušnému orgánu ohlášena jako osoba poskytující pomoc.

Pro úplnost je třeba zmínit i úpravu ošetřovného v zákoně č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Tato dávka je nicméně pro osoby pečující zřejmě do značné míry pouze okrajovým řešením, jelikož její podpůrní doba je pro potřeby péče velmi krátká – 9, resp. 16 dní (§ 40). Navíc, i podmínky vzniku nároku na ošetřovné nejsou pro pečující osoby vždy dosažitelné. Nárok na ošetřovné má totiž zaměstnanec, který nemůže vykonávat v zaměstnání práci z důvodu ošetřování jiného člena domácnosti, jehož zdravotní stav z důvodu nemoci nebo úrazu vyžaduje nezbytně ošetřování jinou fyzickou osobou (§ 39 odst. 1 písm. a) bod 2).

### 3. Jaká forma podpory pečujících?

Máme-li shrnout výše uvedené pojednání o české právní úpravě, lze říci, že české sociální právo neobsahuje žádnou přímou finanční podporu osobám, jež pečují o svého rodinného příslušníka či jinou osobu, vůči které jsou v postavení neformálního pečujícího. Neformální péče tedy v ČR není dlouhodobě motivována vidinou sociální ochrany a podpory ze strany státu. Nabízí se tedy otázka, jakým způsobem by se stávající právní úprava, jež obsahuje některé prvky ochrany (o jejichž dostatečnosti a především použitelnosti v praxi lze s úspěchem pochybovat), mohla změnit tak, aby více a pozitivněji reagovala na potřeby neformálních pečujících. Přitom je třeba stále mít na paměti, že ve většině případů bude takovým neformálním pečujícím žena v předdůchodovém věku.

#### 3.1 Příspěvek na péči – doplnit o další dávku?

Bývalý příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou osobu byl zahrnut do příspěvku na péči poskytovaného dle zákona o sociálních službách. Tento příspěvek je sice nárokem osoby, která péči potřebuje, zároveň ji nicméně činí povinnou tento příspěvek použít pro financování péče, která je takové osobě poskytována, včetně péče neformální, poskytované osobou blízkou. Nesplnění této povinnosti může být sankcionováno, nicméně pouze zhorší postavení osoby, která péči potřebuje, a nijak neřeší finanční potřebnost osoby péči poskytující, jelikož tato nemůže nijak své nároky na odměnu za poskytnutou péči uplatnit, jelikož tyto nejsou stanoveny. Jediným východiskem může být institut zvláštního příjemce, kterého nicméně ustanovuje krajská pobočka Úřadu práce a který je zároveň povinen použít příspěvek ve prospěch oprávněné osoby a často i dle jejích pokynů. V případě, že si zvláštní příjemce příspěvek ponechá a péči poskytuje sám, nenahlíží každá krajská pobočka Úřadu práce na takovou situaci pozitivně.

V zájmu zachování účelu dávky příspěvku na péči by snad bylo vhodné uvažovat o změně úpravy v tom smyslu, že by příspěvek na péči byl nadále nárokem osoby oprávněné, tedy osoby, která potřebuje péči. V případě, že tato osoba v žádosti deklaruje, že jí bude péče poskytována osobou blízkou, mohl by např. nárok cele nebo částečně přejít na tuto osobu, což je kvalitativně jiná situace, než stávající úprava povinnosti příspěvek použít k úhradě poskytované péče.

Alternativou tohoto řešení by mohlo být zavedení alternativní dávky, která by se poskytovala osobě, jež péči poskytuje jako neformální pečující – buď v kombinaci se sníženým příspěvkem, pokud by péče např. byla poskytována i jiným subjektem

(např. dovážka obědů, praní prádla apod.), nebo v celé částce příspěvku by neformálnímu pečujícímu náležela dávka, pokud zcela zabezpečuje péči o osobu blízkou.

Posledním řešením, které by ale již vyžadovalo náklady ze státního rozpočtu navíc, by bylo zavedení dávky pro neformální pečující, která by existovala vedle příspěvku s tím, že by mohla být upravena ve stejném zákoně, tedy zákoně o sociálních službách. Otázkou by pak bylo, jaká by měla být výše takové dávky, zřejmě by bylo vhodné ji odvodit od výše příspěvku na péči. Tato varianta by mohla dále podpořit rozhodování rodin s členem závislým na péči jiné osoby ve prospěch setrvání takové osoby v domácím prostředí. V úvahu by mohlo přicházet i rozšíření okruhu oprávněných osob o osoby, které neformální péči poskytují, ač nejsou příbuzné ani nežijí spolu s tím, kdo péči potřebuje, ve společné domácnosti.

Jinou možností inspirace pro koncepci dávky pro pečujícího by mohla být i odměna pěstouna, která je rovněž myšlena jako motivační nástroj k tomu, aby ti, o které pěstoun pečuje, tedy děti, nemusely využívat ústavní péče. Výše odměny pěstouna je v současné době dostatečně motivující a přispěla k profesionalizaci pěstounské péče. Stejně tak by snad stálo za úvahu, zda by se podobná logika nemohla uplatnit i pro případy osob, jež pečují o osobu závislou na péči jiného. I zde by bylo možné uvažovat o motivaci k větší „profesionalizaci“ neformální péče s tím, že neformální pečující by pobíral např. odměnu za péči, konstruovanou podobně jako odměna pěstouna, tedy v podstatě jako sociální mzda poskytovaná za neformálně poskytovanou sociální službu. V případě sledování této linie (ostatně, ověřené v zahraničí - viz první část této studie) by bylo třeba správně nastavit hranici mezi neformální péčí a poskytováním sociálních služeb, jež podléhají registraci a získání oprávnění k poskytování sociálních služeb, nebo event. stanovit zvláštní (rozuměj jednodušší) podmínky pro oprávnění k poskytování neformální péče. Pokud by se nicméně tento mechanismus dobře nastavil, mohla by např. taková neformální péče být ve větší míře poskytována i osobami, které nejsou osobou blízkou toho, kdo péči potřebuje. Bylo by možné např. uvažovat o zaměstnávání takovou neformální péčí osob ze třetích zemí, přičemž by mohlo snadněji dojít k legalizaci jejich pobytu na našem území a rovněž lepšímu výběru daní.

## 3.2 Podpora pečujících jinými nástroji

Z dosavadního textu dále plyne, že české právo je orientováno spíše na nepřímou podporu osob, jež neformálně pečují o své (zpravidla) příbuzné. Jedinou výjimku tvoří dávka odměna pěstouna, která je podstatně vyšší v případě, že pěstoun přijme dítě závislé na péči jiné fyzické osoby.

Ostatní ustanovení tak, jak byla postupně diskutována, upravují jisté povinnosti zaměstnavatelům v otázce úpravy pracovní doby a omezení možnosti vysílat pečující zaměstnance na pracovní cesty a překládat je, tedy měnit místo výkonu jejich práce.

Samotný sociální systém pamatuje na pečující osoby v oblasti zaměstnanosti, resp. především v přístupu k evidenci uchazečů o zaměstnání a v posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti. V systému zdravotního pojištění je to stát, který je plátcem pojistného za tyto osoby. Důchodové pojištění zohledňuje doby péče o osobu závislou na péči jiného jako náhradní doby pojištění. Pomoc v hmotné nouzi připouští, aby si osoba pečující o jiného nehledala aktivně práci ani nepracovala, a přesto byla považována za osobu v hmotné nouzi.

Daňový systém zase osvobozuje od daně příjem, který pečující osoba přijala v souvislosti s poskytovanou péčí, tedy s příspěvkem na péči, který jí byl poskytnut oprávněnou osobou.

Všechny tyto výhody jsou jistě přínosné a je pozitivní, že jsou v české právní úpravě obsaženy, přesto lze v této souvislosti učinit několik poznámek.

V pracovněprávních vztazích často dochází k tomu, že ani zaměstnanci se zdravými dětmi nejsou schopni dohodnout se se zaměstnavatelem na úpravě pracovní doby, resp. např. snížení úvazku. Zaměstnanci s např. rodiči závislími na jejich pomoci jsou často v ještě těžší situaci, především proto, že často bývají v předdůchodovém věku a možnost ztráty zaměstnání je pro ně velkou hrozbou. Lze tedy předpokládat, že často raději pracují více, než aby žádali zaměstnavatele o úpravu pracovní doby z důvodu péče o nemocného rodiče.

Tak, jako je v ČR běžná mateřská, resp. rodičovská dovolená a tato důležitá osobní překážka v práci je poměrně hojně využívána, bylo by snad vhodné uvažovat o možnosti zavedení „pečovatelské dovolené“, tedy pracovního volna poskytovaného zaměstnavatelem pro potřebu péče o osobu blízkou, závislou na péči. Taková dovolená by se mohla poskytovat např. na jeden rok, s možností vystřídat se např. s manželem. Ve svém výsledku by zavedení možnosti čerpání takového volna mohlo zaměstnavatelům i prospět – místo nesoustředěného zaměstnance, který více či méně často musí odbíhat domů či zůstat na několik dní doma v případě výkyvu zdravotního stavu osoby blízké, by věděl, že jeho zaměstnanec bude např. dva měsíce pečovat o svého příbuzného, pak ale svou situaci díky času, který na to bude mít, vyřeší a do práce se vrátí, často s větší motivací a klidnější, že je o jeho příbuzného v mezidobě postaráno, např. formou homecare, pečovatelskou službou apod.

V oblasti zaměstnanosti by bylo vhodné nejen poskytovat osobám, jež pečovaly o osobu závislou na péči, podporu v nezaměstnanosti, ale rovněž i koncipovat např. zvláštní nástroje aktivní politiky zaměstnanosti zaměřené na často specifické potřeby osob, jež dlouhodobě péči poskytovaly – např. formou vhodných rekvalifikací či podpory zaměstnavatelů, kteří zaměstnají osobu, jež donedávna pečovala o nemocného rodiče.

V pojistných systémech lze pozitivně hodnotit, že podpora státu formou placení pojistného na zdravotní pojištění i formou náhradní doby pojištění v důchodovém pojištění není časově omezena. Pokud bychom měli uvažovat o další formě podpory v pojistných systémech, mohla by se nabízet např. jistá forma rozšíření ošetřovného, které je v současné době dávkou nemocenského pojištění a řeší pouze „akutní stavy“,

tedy krátkodobou nemoc dítěte nebo nemocného člena domácnosti pojištěnce. Pro případ, že se zdravotní stav osoby, jež potřebuje péči, náhle zhorší a tato osoba onemocní, bylo by snad přece vhodné uvažovat o rozšíření okruhu oprávněných osob z ošetřovného i na pojištěnce, kteří pečují o osobu závislou na péči jiné fyzické osoby, pokud tato osoba onemocní.

Jistá paralela s ošetřovným by se nicméně dala využít při eventuálních úvahách o dalším pojistném systému, který znají i v jiných zemích a kterým je pojištění na péči (v Německu *Pflegeversicherung*). Jedná se o systém, na kterém je povinná účast, jako na systému nemocenského či důchodového pojištění a v případě vzniku potřeby péče se aktivují jeho dávky, mezi kterými by mohla být např. i dávka pro pečující osobu.

Na samý závěr snad ještě několik poznámek právě k pojištění na péči. Tento systém byl v Německu zaveden v roce 1995 s myšlenkou, že kdokoli pokud se ocitne v situaci závislosti na péči druhého, nemá být ponechán napospas ani nemá upadnout do sociální nouze proto, že veškeré své dosavadní příjmy či úspory bude vynakládat na financování péče. Systém pojištění na péči je spravován nemocenskými pokladnicemi, jež v Německu spravují jak věcné, tak peněžní dávky v nemoci (tedy zdravotní i nemocenské pojištění).

Ze systému pojištění na péči lze čerpat několik dávek. Příspěvek na péči (*Pflegegeld*) je poskytován pouze v případě, že je péče poskytována doma, je tedy cílen především na financování neformální péče. Od roku 2015 činí jeho výše dle stupně závislosti 123 – 728 €. Stejný systém upravuje rovněž volno na péči (*Pflegezeit*), které je možné čerpat buď jako krátkodobou překážku v práci (max. 10 dní v kuse), nebo jako dlouhodobé pracovní volno na péči (max. 6 měsíců), nebo i jako rodinné volno na péči (*Familienpflegezeit*), jež lze čerpat až v délce 24 měsíců.

V neposlední řadě jsou z pojištění na péči přímo hrazeny i veškeré čerpané služby formální péče. Výše zmíněný příspěvek na péči tedy neslouží jako obecná dávka (jako je tomu v ČR), ale pouze pro krytí neformální péče, poněvadž ze strany příbuzných, ostatní služby jsou hrazeny z pojistného jako věcné dávky (po vzoru financování zdravotní péče).

Německá, ale i další v první části popsané zahraniční zkušenosti by mohly sloužit jako určitá inspirace i pro úvahy nad možnými změnami systému sociální ochrany v ČR, aby tento byl o něco příznivější k neformálním pečujícím a napomohl tak co nejvíce osobám závislým na péči jiného zůstat co nejdéle v jejich domácím prostředí s podporou jejich rodinných příslušníků, kteří na svou volbu nebudou doplácet.



# Závěr

Tato studie se pokusila poskytnout přehled právní úpravy podpory neformálním pečujícím jak v zahraničí, tak v ČR. Z analýzy české úpravy plyne, že by bylo vhodné provést určité změny tak, aby se neformálním pečujícím dostalo více a lepší sociální ochrany v případě, že se pro péči rozhodnou. Zahraniční zkušenosti mohou v tomto smyslu skýtat určitou inspiraci pro eventuelní tvorbu nové legislativy.

Při jejím koncipování je zřejmě vhodné mít na paměti následující aspekty:

- Osoby závislé na péči jiného si v drtivé většině přejí zůstat ve svém domácím prostředí a tam také zemřít.
- Většinu neformálních pečujících tvoří ženy v předdůchodovém věku. Otázkou je, zda tuto skutečnost hodláme změnit, resp. zda hodláme k péči motivovat i muže. Pokud se v poslední době zvyšují počty mužů, kteří čerpají rodičovskou dovolenou a pečují doma o děti, lze předpokládat, že v případě dostatečné finanční motivace by se do péče o příbuzné ve větší míře zapojili i muži.
- Pečující osoba potřebuje mít možnost snadno se uvolnit z práce, pokud je to na delší dobu, potřebuje kompenzaci ušlého příjmu.
- Pro neformální pečující by měla existovat finanční podpora koncipovaná v rámci systémů sociální ochrany. Nabízí se buď cesta úpravy zákona o sociálních službách, nebo úpravy zákona o nemocenském pojištění, či dokonce zavedení nového pojistného systému (pojištění na péči), či dokonce zavedení nového zákona o neformální péči, který by komplexně upravoval tuto problematiku.
- Neformální pečující by v době poskytování neformální péče neměli přicházet o účast na systémech sociálního pojištění a jejich účast na těchto systémech by neměla být zcela minimalistická, péče totiž může trvat poměrně dlouho (na rozdíl od péče o děti, kde je doba v podstatě dána věkem dítěte).
- Systém zaměstnanosti by měl pamatovat na zvláštní potřeby neformálních pečujících, kteří se po skončení neformální péče chtějí vrátit na trh práce.
- V neposlední řadě je třeba uvažovat o službách pro neformální pečující, ve formě poradenství, vzdělávání, bez pochyby také respitní péče.
- Lze uzavřít, že možností řešení je mnoho, některá jsou systémová, jiná méně. Jisté ale je, že podpora neformálních pečujících je nejen zodpovědností společnosti, ale z dlouhodobého hlediska se jí vyplatí.

## Použitá literatura

- Anthierens, S. et al. (2014) Support for informal caregivers – an exploratory analysis. Belgian Health Care Knowledge Centre.
- CJEU. Rozsudek ze dne 17. července 2008 C-303/06 S. Coleman proti Attridge Law, Stevu Lawovi
- Colombo, F. a kol. (2011) Help wanted? Providing and paying for long-term care. Paris. OECD Health Policy Studies. OECD Publishing
- Eurostat (2016) Employment statistics: part-time and fixed-term contracts, dostupné na [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_statistics#Part-time\\_and\\_fixed-term\\_contracts](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics#Part-time_and_fixed-term_contracts)
- Lipszyc, B., Sail, E., Xavier, A. (2012) Long-term care: need, use and expenditure in the EU-27, European Commission. Dostupné na [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp469\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp469_en.pdf)
- Mašková, M. (17. 7. 2008) Analýza: perspektivy populačního stárnutí v Evropě, dostupné na [http://www.demografie.info/?cz\\_detail\\_clanku&artclID=201](http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=201)
- Pinquart, M., Sörensen, S. (2003) Differences between caregivers and noncaregivers in psychological health and physical health. A meta-analysis. *Psychology and Aging* 18(2)
- The British Columbia Law Institute & The Canadian Centre for Elder Law (2010) Care/Work Law Reform to Support Family Caregivers to Balance Paid Work and Unpaid Caregiving, dostupné na <http://www.bcli.org/sites/default/files/FamilyCaregivingReport.pdf>
- Verbakel, E. Informal caregiving and well-being in Europe: What can ease the negative consequences for caregivers? *Journal of European Social Policy*. 2014. Vol. 24(5)

ISBN 978-80-87953-28-0

**Finanční podpora pečujících a návrhy na zlepšení systému dávek  
– příklady dobré praxe ze zahraničí**

Vydala Diakonie ČCE v roce 2016 v rámci projektu  
„Podpora mezinárodní spolupráce a výměny dobré praxe na úrovni EU  
na podporu osob pečujících o seniory“

Vytiskla tiskárna Printo spol., s. r. o., Ostrava

Grafická úprava: Alegra studio, Praha.

Vydání první. Počet stran 24.

[www.dustojnestarnuti.cz](http://www.dustojnestarnuti.cz)