**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky za hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (OĽANO).

Od 1. januára 2018 je v účinnosti zákon č. 331/2017 Z. z., ktorý zásadným spôsobom novelizoval zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnych službách“). Už za dva mesiace aplikácie zákona prax ukázala viacero nedostatkov, ktoré sa predkladaným návrhom zákona odstraňujú, a to konkrétne:

* odmieta sa zásada spolufinancovania neverejných poskytovateľov sociálnych služieb poskytovaním finančného príspevku na prevádzku odvodeného od nákladovosti prevádzkovania porovnateľného druhu, formy a kapacity v rámci svojej územnej pôsobnosti verejnými poskytovateľmi tejto sociálnej služby a navrhuje sa, platila právna úprava pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 331/2017 Z. z.,
* navrhuje sa, aby pri posudzovaní nároku na finančný príspevok podľa § 71 ods. 6 a 7, § 78a a 78aa (§ 78d ods. 13 zákona o sociálnych službách) sa za dôvod neprítomnosti prijímateľa sociálnej služby nepovažovala situácia, keď tento prijímateľ je dočasne práceneschopný,
* mení sa počet hodín (ne)poskytovania sociálnej služby z najmenej 80 hodín na najmenej 60 hodín, čo je jedno z kritérií posudzovania neobsadenosti miesta pri poskytovaní ambulantnej sociálnej služby v zariadení na účely zúčtovania a vrátenia finančných príspevkov,
* ustanovuje sa, aby prijímatelia sociálnych služieb osvedčovali svojím podpisom prítomnosť v zariadení až na výnimky len 1x za mesiac namiesto denného podpisovania sa (povinnosť poskytovateľa sociálnej služby viesť dennú evidenciu však naďalej zostáva),
* upravuje sa maximálny počet prijímateľov sociálnej služby na jedného zamestnanca v prípade denných stacionárov a špeciálne, ak ide o prijímateľov sociálnej služby so stupňom odkázanosti III a IV,
* určuje sa rozdielna výšku príspevku pre ambulantné sociálne služby dlhodobej starostlivosti, a to v závislosti od toho, či sa táto sociálna služba poskytuje výlučne seniorom (fyzickým osobám, ktoré dovŕšili dôchodkový vek), deťom a plnoletým fyzickým osobám do dôchodkového veku.

Návrh zákona má negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie a pozitívne sociálne vplyv. Návrh zákona nepredpokladá vplyv na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná a s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodom 1 až 3

V bode 1 a 2 predloženého návrhu zákona ide o legislatívno-technické úpravy, ktoré bezprostredne nadväzujú na bod 3 tohto návrhu zákona, čím sa fakticky zachováva právna úprava platná pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 331/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, schváleného Národnou radou Slovenskej republiky v novembri 2017 (ďalej len „zákon č. 331/2017 Z. z.“).

Najväčší význam navrhovanej úpravy predstavuje odmietnutie zásady spolufinancovania neverejných poskytovateľov sociálnych služieb poskytovaním finančného príspevku na prevádzku odvodeného od nákladovosti prevádzkovania porovnateľného druhu, formy a kapacity v rámci svojej územnej pôsobnosti verejnými poskytovateľmi tejto sociálnej služby.

Navrhujeme, aby sa v prípade, ak neverejný poskytovateľ sociálnej služby poskytuje sociálnu službu, ktorú obec alebo vyšší územný celok v predchádzajúcom rozpočtovom roku neposkytovali alebo nezabezpečovali, za priemerné bežné výdavky a za priemerné skutočne dosiahnuté príjmy považovali skutočné bežné výdavky a skutočne dosiahnuté príjmy neverejného poskytovateľa sociálnej služby za predchádzajúci rozpočtový rok, resp. predpokladané bežné výdavky a predpokladané príjmy neverejného poskytovateľa sociálnej služby na príslušný rozpočtový rok.

Odvodzovať nákladovosť konkrétnej sociálnej služby v jednom regióne od nákladovosti porovnateľnej sociálnej služby v susediacich regiónoch je neobjektívne a skresľujúce. Porovnateľné sociálne služby, okrem toho, že pôjde o rovnaký druh sociálnej služby, neexistujú, pretože každá z nich sa poskytuje za iných individuálnych podmienok. Príkladom je ak by sa v jednom regióne poskytovalo špecializované sociálne poradenstvo ambulantnou formou na jednom mieste (v jednom meste) a v susediacom regióne kombináciou ambulantnej formy a terénnej formy v celom regióne (vo viacerých mestách), a už nemôže ísť o porovnateľnú sociálnu službu, pretože náklady na poskytovanie sociálnej služby kombináciou ambulantnej formy a terénnej formy sú objektívne vyššie ako náklady len na ambulantnú formu. Rovnako náklady na prenajatie priestorov sú vždy individuálne.

V § 77 ods. 8 písm. a) až d) platného znenia zákona o sociálnych službách sa používa spojenie „priemerné výdavky“, avšak následne sa neuvádza, z koľkých údajov (od minimálne koľkých subjektov poskytujúcich daný druh sociálnej služby) by sa priemer mal počítať, takže v praxi dochádza k prípadom, že „priemerné“ výdavky sa určia podľa výdavkov jediného subjektu poskytujúceho daný druh sociálnej služby. Navyše neexistuje žiadna nezávislá objektívna kontrola stanovenia priemerných výdavkov a priemerných príjmov.

Súčasné znenie § 77 ods. 8 a jeho následná aplikácia v praxi nemá nič spoločné s objektívnym zisťovaním príjmov a výdavkov na poskytované sociálne služby neverejnými poskytovateľmi. Vyšší územný samosprávny celok má vždy možnosť vybrať si z viacerých susediacich vyšších územných samosprávnych ten, v ktorom bude rozdiel medzi priemernými bežnými výdavkami a priemernými bežnými príjmami u konkrétneho druhu sociálnej služby najnižší a tieto údaje si vezme za základ pre stanovenie výšky finančného príspevku na prevádzku sociálnej služby. Neverejní poskytovatelia sociálnych služieb tak nebudú mať žiadnu právnu istotu, s akým príspevkom pri príprave rozpočtu môžu v danom kalendárnom roku počítať.

Na základe uvedených skutočností sa navrhuje, aby platila právna úprava pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 331/2017 Z. z.

K bodu 4

Upravuje sa, že v nariadení vlády Slovenskej republiky, ktorou sa každoročne ustanovuje výška finančného príspevku na poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach podmienených odkázanosťou, sa bude zohľadňovať aj percentuálne odstupňovanie výšky finančného príspevku vo vzťahu k prijímateľovi sociálnej služby v zmysle poznámky k tabuľke uvedenej v prílohe č. 6 (deti od 3 do 18 rokov, plnoleté fyzické osoby, seniori). V opačnom prípade by sa v zmysle § 78a ods. 12 uplatňovala každoročne len tá výška príspevkov, ktorú by nariadením vlády upravila vláda Slovenskej republiky.

K bodu 5

Navrhuje sa, aby pri posudzovaní nároku na finančný príspevok podľa § 71 ods. 6 a 7, § 78a a 78aa (§ 78d ods. 13 zákona o sociálnych službách) sa za dôvod neprítomnosti prijímateľa sociálnej služby nepovažovala situácia, keď tento prijímateľ je dočasne práceneschopný. Máme za to, že pri návšteve lekára či krátkodobej absencii prijímateľa sociálnej služby napr. z dôvodu, že je chorý alebo má úraz, ide o objektívne dôvody brániace prítomnosti v zariadení. Pri poskytovaní ambulantnej sociálnej služby však poskytovateľ sociálnej služby stále zabezpečuje prítomnosť zamestnancov, ktorých musí zaplatiť a tiež mu vznikajú ďalšie náklady, ktoré pri neposkytnutí, resp. krátení príspevku nemá z čoho uhradiť. Aj v pracovnoprávnych predpisoch má dočasná práceneschopnosť svoje osobitné postavenie a považuje sa za dôvod ospravedlnenia.

K bodu 6

Cieľom návrhu je zmena počtu hodín (ne)poskytovania sociálnej služby z najmenej 80 hodín na najmenej 60 hodín, čo je jedno z kritérií posudzovania neobsadenosti miesta pri poskytovaní ambulantnej sociálnej služby v zariadení na účely zúčtovania a vrátenia finančných príspevkov.

Denný stacionár môžu podľa súčasnej právnej úpravy navštevovať len klienti od stupňa odkázanosti III. a vyššie. To znamená, že v zariadení sa budú môcť nachádzať len „ťažšie stavy“, u ktorých existuje vysoké riziko zdravotných komplikácii, chorôb a hospitalizácii.

Často hospitalizovanému klientovi môžu pravidelne chýbať zmluvne dohodnuté hodiny poskytovania sociálnej služby v mesiaci, a preto si denný stacionár bude musieť dohadovať počet klientov, resp. počet hodín s určitou rezervou, v opačnom prípade pri nedodržaní minimálneho počtu hodín poskytovania sociálnej služby v mesiaci hrozí vrátenie celého finančného príspevku. Kým donedávna (do prijatia novely zákona o sociálnych službách pod č. 40/2017 Z. z.) pravidlá dovoľovali mať počet príspevkov na prijímateľa sociálnej služby, teraz to môže byť na jedno zriadené miesto viac klientov, aby stacionáre dokázali zabezpečiť chod zariadenia.

K bodu 7

Od 1. januára 2018 sa v dôsledku prijatia novely zákona pod č. 331/2017 Z. z. zaviedlo vedenie dennej evidencie prítomnosti jednotlivých prijímateľov ambulantnej sociálnej služby, pričom počet hodín poskytovanej sociálnej služby sa musí osvedčovať podpisom jednotlivých prijímateľov sociálnej služby. Za dva mesiace účinnosti takejto právnej úpravy prax ukázala, že prijímatelia sociálnej služby považujú takéto opatrenie za nedôstojné, dokonca až otravné, keďže každý jeden deň sa musia podpisovať do evidencie.

Navrhuje sa teda, aby poskytovateľ sociálnej služby mal stále povinnosť viesť dennú evidenciu, ale samotný prijímateľ sociálnej služby ju osvedčoval svojím podpisom len jedenkrát na konci kalendárneho mesiaca za celý kalendárny mesiac, resp. v prípade, ak by došlo k ukončeniu zmluvy o poskytovaní sociálnej služby v priebehu kalendárneho mesiaca, tak ku dňu ukončenia zmluvy o poskytovaní sociálnej služby za celé predchádzajúce nevypodpisované obdobie (časť mesiaca). Nie je dôvod obávať sa zneužívaniu takto nastavenej právnej úpravy; keďže poskytovateľ sociálnej služby stále musí viesť dennú evidenciu, v prípade kontroly je možné overiť si, či v daný deň sa prijímateľ sociálnej služby v zariadení nachádza alebo nie.

K bodu 8

Zavádzajú sa intertemporálne ustanovenia týkajúce sa vrátenia finančných príspevkov poskytnutých do 30. júna 2018, a to tak, že takéto prípadne vrátenie sa bude spravovať ustanoveniami zákona účinného od 1. júla 2018. V danom prípade dochádza len k nepriamej retroaktivite, ktorá však výnimočne je prípustná.

K bodom 9 a 10

V prílohe č. 1 sa upravuje maximálny počet prijímateľov sociálnej služby na jedného zamestnanca v prípade denných stacionárov. Ustanovuje sa, že vo všeobecnosti u denných stacionárov je maximálne 6 prijímateľov sociálnej služby na jedného zamestnanca – takáto právna úprava platila pred účinnosťou zákona č. 331/2017 Z. z.

Následne sa stanovuje, že ak pôjde o prijímateľov so stupňom odkázanosti III a IV, zvyšuje sa maximálny počet prijímateľov sociálnej služby na jedného zamestnanca v dennom stacionári zo 6 prijímateľov na 9 prijímateľov. Takáto úprava je nevyhnutná pre zachovanie denného stacionára, ktorý v súčasnosti poskytuje sociálne služby. V opačnom prípade náklady denného stacionára prevyšujú jeho príjmy, čo nezadržateľne vedie k zrušeniu a likvidácii denného stacionára.

Mnohí poskytovatelia sociálnej služby v dennom stacionári budovali túto službu s nemalým úsilím a vynaložením potrebných finančných prostriedkov na zriadenie a registráciu denného stacionára. Z ekonomického hľadiska je však zrejmé, že ak príjmy denného stacionára budú pozostávať z finančných príspevkov len na 6 prijímateľov, resp. 6 zriadených miest a platby na jedného zamestnanca od počtu prijímateľov na 6 zriadených miest, tieto príjmy nepokryjú výdavky denného stacionára ani len v miere nevyhnutných mzdových a prevádzkových nákladov prepočítaných na 6 zriadených miest sociálnej služby s vyšším stupňom odkázanosti, ale v praxi to môže znamenať oveľa viac klientov, ktorí prídu na kratší čas.

K bodu 11

Navrhuje sa, aby samotné znenie tabuľky v prílohe č. 6 k zákonu o sociálnych službách zostalo rovnaké, ale pridala sa poznámka pod tabuľku, v dôsledku ktorej výška finančného príspevku pri poskytovaní ambulantnej služby nebude určená ako 50 % sumy pre pobytovú sociálnu služby pre príslušný stupeň odkázanosti, ale bude diferencovaná v závislosti od začlenenia do skupiny – dieťa, fyzická osoba, ktorá dovŕšila dôchodkový vek a plnoletá fyzická osoba, ktorá nedovŕšila dôchodkový vek.

Z toho dôvodu sa v prílohe č. 6 navrhuje určovať nielen vyššiu, ale aj rozdielnu výšku príspevku pre ambulantné sociálne služby dlhodobej starostlivosti, a to v závislosti od toho, či sa táto sociálna služba poskytuje výlučne seniorom (fyzickým osobám, ktoré dovŕšili dôchodkový vek), deťom a plnoletým fyzickým osobám do dôchodkového veku. Výška finančného príspevku pre deti vo veku od 3 do 18 rokov veku sa navrhuje vo výške 100% zo sumy pobytovej služby, pre plnoleté fyzické osoby sa navrhuje vo výške 80 % zo sumy pre pobytovú sociálnu službu pre príslušný stupeň odkázanosti a pre seniorov vo výške 60 % zo sumy pre pobytovú sociálnu službu pre príslušný stupeň odkázanosti.

Dôvodom vyššej percentuálnej sumy na služby určené pre deti a aj pre plnoleté fyzické osoby je skutočnosť, že pre túto cieľovú skupinu vzhľadom na prioritný cieľ, ktorým je ich aktivizácia a začlenenie do bežného života, je potrebné vykonávať a zabezpečovať iný rozsah a iný druh odborných činností, ktoré môžu vykonávať len vysoko kvalifikovaní odborníci v požadovanom počte (vychádzajúc aj z personálnych štandardov, ktoré sú vyššie pri starostlivosti o deti). Vzhľadom na to nestačí zamestnávať len opatrovateľov, čo sa následne premietne aj do vyšších nákladov poskytovanej sociálnej služby.

Návrh na zvýšenie percentuálnej výšky finančného príspevku pre ambulantné sociálne služby vychádza z predpokladu, že rovnako ako pri pobytovej sociálnej službe, ak sa poskytuje klientovi pomoc pri úkonoch sebaobsluhy, poskytuje sa mu rovnako len v rozsahu, ktorý zodpovedá stupňu jeho odkázanosti napr. v stupni V je to 8 až 12 hodín. Z toho dôvodu nie je možné súhlasiť s argumentom, že ak je klient umiestnený v celoročnom zariadení, tak sa mu poskytuje 24 hodinová starostlivosť a preto výška príspevku má byť 100 %, ale v ambulantnej sociálnej službe len 50 %. Napríklad klient, ktorý má V stupeň odkázanosti, potrebuje starostlivosť v rozsahu 8 až 12 hodín, a to bez ohľadu na to, či je v celoročnej pobytovej službe alebo v ambulantnej sociálnej službe, kde sa mu poskytuje starostlivosť tiež minimálne v rozsahu 8 hodín. Preto nevidíme dôvod, aby sa výška príspevku odvíjala od percentilu 50. Navyše pre mnohých poskytovateľov ambulantných služieb navrhovaná výška finančného príspevku, ktorá sa odvíja od 50 % zo sumy pre pobytovú sociálnu službu pre príslušný stupeň odkázanosti, bude znamenať likvidáciu, pretože z tejto sumy nie sú schopní zabezpečovať kvalitnú sociálnu službu s požadovaným počtom odborných zamestnancov.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu zákona so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty na 1. júla 2018.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v článkoch 151 a 153 (sociálna politika) Zmluvy o fungovaní Európskej únie a články 24 (práva dieťaťa), 25 (práva starších osôb) a 34 (sociálne zabezpečenie a sociálna pomoc) Charty základných práv Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**4. Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii:**

1. lehota na transpozíciu: bezpredmetné,
2. v danej oblasti nebol proti Slovenskej republike začatý postup Európskej komisie a ani konanie Súdneho dvora Európskej únie podľa článkov 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,
3. smernice boli prebraté do týchto právnych predpisov: bezpredmetné.

**5. Návrh zákona je zlučiteľný s právom Európskej únie**

- úplne.

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  |  | x |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? | x |  |  |
| 3. Sociálne vplyvy | x |  |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, | x |  |  |
| – sociálnu exklúziu, | x |  |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť | x |  |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*V návrhu zákona možno predpokladať negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy spočívajúci v navýšení finančných príspevkov pre neverejných poskytovateľov sociálnych služieb. Presné vyčíslenie negatívnych dopadov na rozpočet nie je možný z dôvodu absencie potrebných vstupných údajov pre takýto výpočet, nemal by však presahovať sumu, ktorú je možné pokryť navýšením príjmov štátneho rozpočtu z dôvodu vyššieho odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach. Na základe legislatívnych zmien totiž dochádza v roku 2018 k navýšeniu príjmov verejnej správy o 130 mil. eur a to najviac v dôsledku prijatých zmien v zákone č. 235/2012 Z. z. o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (najmä s prihliadnutím na novelu tohto zákona z roku 2016 – zákon č. 338/2016 Z. z.). Navrhujeme preto využiť zvýšenie týchto príjmov na pokrytie negatívnych dopadov tohto návrhu zákona na rozpočet verejnej správy v roku 2018, ako aj v najbližších rokoch.*

*Návrh zákona má pozitívny vplyv na špecifickú oblasť podnikateľského prostredia, a to na neverejných poskytovateľov sociálnych služieb. Navrhovanou úpravou sa zníži riziko neschopnosti poskytovať tieto druhy sociálnych služieb pre prijímateľov pomoci. Zo zlepšenia financovania vybraných druhov služieb budú mať úžitok prijímatelia pomoci. Návrh zákona teda zakladá pozitívne sociálne vplyvy. Návrh zákona nemá vplyv na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*