

Reakce na připravovaný návrh zákona o seniorech od Rady seniorů ČR

Připravovaný návrh zákona je neaplikovatelný, protože:

1. Rakouská rada seniorů a Rada seniorů ČR jsou odlišné struktury, Rakouskou radu seniorů mohou tvořit *pouze* členské organizace, které navíc musí splňovat dané podmínky, zatímco členem Rady seniorů ČR může být jak fyzická osoba, tak jakákoli organizace – hrozí tím nebezpečí, že za seniory budou mluvit lidé, kteří nemají mandát;
2. Rakouská rada seniorů disponuje větším počtem organizovaných členů, než Rada seniorů ČR, a zastupuje tedy názor většího počtu osob;
3. má-li navrhovaná finanční podpora, na rozdíl od rakouské verze zákona, hradit také výdaje Rady seniorů ČR, jakožto nezávisle fungujícího občanského sdružení, dochází jednak ke komplikované situaci znevýhodněného postavení ostatních o. s. a jednak k tomu, že Rada seniorů ČR jakožto rozdělovací a kontrolní orgán finanční podpory splňuje zároveň podmínky pro přijímající organizaci, čímž by hrozilo, že si bude moci sám vyplácet podporu a zároveň kontrolovat její účelné vynaložení.

I. Návrh zákona o podpoře záležitostí starší generace¹

Účel zákona je definován třemi body:

- zajistit zastoupení starší generace při rozhodování věcí veřejných,
- upravit vztahy starší generace k výkonným orgánům státní správy, krajských, městských a místních samospráv,
- podpořit poskytování informací a péči o seniory ze strany seniorských organizací.

Návrh zákona dále definuje, kdo je **senior** (osoba pobírající starobní důchod nebo osoba v seniorském věku, tj. 60 roků u žen a 63 roků u mužů) a co je to **seniorská organizace** (podmínkou je zejm. **vlastní právní subjektivita, celostátní působnost a nejméně 20 tisíc členů**).

Druhá část zákona je věnována pozici Rady seniorů ČR. Rada je dobrovolným nestranickým sdružením seniorských organizací s vlastní právní subjektivitou. Jejím hlavním posláním je v rozsahu delegovaných pravomocí seniorskými organizacemi zastupování, ochrana práv, prosazování potřeb a podpora nejširších zájmů seniorů. Podle navrhovaného zákona **Rada seniorů ČR plní funkce legitimního reprezentanta seniorů v občanské společnosti** a je představitelem seniorů ve vztahu k veřejné správě. Aby mohla Rada uvedené funkce plnit, je uvedeno, že **počet seniorů organizovaný v jejich členských organizacích nesmí klesnout pod 200 tisíc** (pro srovnání, celkový počet seniorů je dle návrhu cca 2,3 milionu osob).

Třetí a poslední část zákona konkrétně vymezuje **finanční podporu pro seniory**. Jedná se o **částku 10 Kč**, případně podle rakouského vzoru o **1 euro, na seniora**. Finance mají být rozdělovány a kontrolovány podle daných pravidel a mají být určeny k podpoře poskytování informací, péče o seniory, k organizování vzdělávacích, osvětových, společenských, kulturních, sportovních, rekreačních, ozdravných a dalších volnočasových aktivit seniorů ze strany výše definovaných seniorských organizací a k úhradě výdajů Rady seniorů ČR. Mimo uvedený výdaj, který by byl vyplácen každý rok po třech částech, zákon ještě počítá s tzv. zvláštní podporou pro seniory. Podle tohoto zákona a prostředků dostupných pro účely podpory seniorů ve státním rozpočtu, může

¹ Úplné znění viz dopis ministryni č. j. 2015/21551. Dopis je uveden v příloze č. 1.

předseda vlády, bez ohledu na obecnou formu podpory pro seniory a na dotační tituly jednotlivých ministerstev, poskytnout finanční podporu na základě žádosti pro projekty se specifickým zaměřením na seniory.

II. Připomínky odborů v rámci vnitřního PŘ MPSV k návrhu zákona o seniorech² souhrnně

Zavedení mandatorního výdaje na podporu seniorů je v rozporu s právní úpravou dotací podle zákona o rozpočtových pravidlech a úpravami zvláštních zákonů, podle kterých **není na dotace ze státního rozpočtu právní nárok**. Není důvodné, aby např. na podporu činnosti poraden Rady seniorů byl právní nárok, zatímco na činnost poradenství jako sociální služby by byly poskytovány dotace, na které právní nárok není a výše závisí na možnostech státního rozpočtu.

Obsah zákona neodpovídá vymezení účelu zákona. Z návrhu zákona vyplývá, že hlavním cílem zákona je zavedení mandatorního výdaje ze státního rozpočtu na financování činnosti spolků seniorů. Deklarované cíle v dalším textu zákona nejsou promítnuty.

Rada seniorů České republiky je ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, spolkem, resp. svazem spolků podle § 214 odst. 2 o. z., zapsaným ve veřejném rejstříku. Jeho činnost a organizace se proto řídí příslušnými ustanoveními občanského zákoníku o spolcích a stanovami. **Není proto zřejmý smysl vymezení Rady seniorů České republiky v navrhovaném zákoně**, zda se tím míní, že se zřizuje zákonem, a jaký je vztah tohoto návrhu k obecným ustanovením občanského zákoníku. **Chybí vymezení, jak předkladatel dospěl k částce 10 Kč za jednoho seniora.**

Navrhovanému zákonu **nepředchází zpracovaný věcný záměr ani hodnocení dopadů regulace**, není tak zcela jasné, čeho má být právní úpravou dosaženo a **případná variantní řešení**.

Finanční podpora poskytovaná Radě seniorů ČR podle části třetí předkládaného návrhu z kapitoly 313 státního rozpočtu **není v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů** (rozpočtová pravidla). Ministerstvo práce a sociálních věcí jako ústřední orgán státní správy poskytuje v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., příspěvky formou dotací. Na dotace není právní nárok. Vzhledem ke skutečnosti, že **Rada seniorů ČR není ústředním orgánem státní správy ani organizační složkou státu**, je rozdělování prostředků k podpoře veřejně účelných aktivit občanských seniorských organizací prostřednictvím Rady seniorů ČR **nesystémové a není v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., ve kterém jsou taxativně stanoveni poskytovatelé dotací**.

Neexistují zásadní důvody pro přijetí nového zákona o seniorech. **Vyčlenění jedné skupiny obyvatel do zvláštního zákona by mohlo přinést neočekávané negativní důsledky**. Cílem opatření sociální politiky je přispívat k sociální soudržnosti. Preferovaným řešením by mělo být využití stávajících možností. Z hlediska dostupné pomoci **seniorům v nepříznivé životní situaci je výkon sociální práce** poskytován již v současné době všem potřebným skupinám bez rozdílu. Přijetí navrhovaného zákona v této oblasti situaci seniorů nijak významně neovlivní.

² Úplné znění připomínek viz příloha č. 2.

III. Informace o rakouské Radě seniorů a rakouském zákonu o seniorech³

Rada seniorů (Österreichischer Seniorenrat) je zastřešující organizací seniorských organizací a má v Rakousku stejná práva jako například zaměstnanecké či zemědělské odbory (u nás tripartita) a je oficiálním zákonným zástupcem starších lidí. Zájmy starších lidí mají tedy stejný právní status jako zájmy ostatních skupin. Tato Rada seniorů dostává dle zákona (Federal Senior Citizens Act, Federal Law Gazette No. 84/1998) příspěvek 1 euro za každého rakouského občana staršího 55 (u žen) resp. 60 let (u mužů) na poradní, informační, kulturní, vzdělávací a další služby seniorům (tyto služby jsou přesně stanoveny). Rada seniorů finance dělí mezi menší organizace a jejich účelné využití je dokladováno a přísně kontrolováno (práce čtyř největších organizací je státem dotována dvěma miliony eur ročně).

Rada seniorů byla založena v roce 1976 a je vrcholným orgánem velkých organizací penzistů a seniorů. Jejími členy nemohou být jednotlivé osoby, nýbrž pouze seniorské organizace, které splňují určité předpoklady (zejm. to, že působí alespoň ve třech spolkových zemích, mají celorakouský význam a minimálně 20 tisíc členů). V současné době jsou členy Rady seniorů čtyři organizace, které mají dohromady cca 875 tisíc členů (z celkového počtu cca 2 miliony seniorů, údaj z r. 2009).

Dle smlouvy mezi Rakouskou republikou a Radou seniorů bylo na radu přeneseno zajištění následujících úkolů ve jménu a na účet federace:

- Vedení kanceláře seniorské kurie.
- Zadání, vyřízení a kontrola podpor dle § 19 Spolkového zákona o seniorech (Všeobecná podpora seniorů).

Rakouská Rada seniorů je financována z:

- Členských příspěvků ve výši 10 centů za člena jednotlivých členských seniorských organizací
- (2012: přibližně € 87.500,-)
- na základě Smlouvy s Rakouskou republikou za účelem vedení kanceláře seniorské kurie a
- zařizování všeobecné podpory seniorů (2012: € 250.000,-)

Spolkový zákon o seniorech (seniorengesetz)

Byl přijat v roce 1998 a je výsledkem snah, posílit roli samotných seniorů při vytváření života starší generace. Tak, aby sami rozhodovali, na co se v tomto směru zaměřit. Zákon tak např. stanoví, že spolková vláda každoročně v rámci státního rozpočtu vyčlení i prostředky na podporu seniorů. Sloužit mají seniorským organizacím zejména k zajištění poradenství, informovanosti a péče o seniory. Ročně na každou Rakušanku starší 55 let a na každého Rakušana nad 60 let vláda dává k dispozici pevně stanovenou částku (1998 to bylo 11 schillinků, dnes je to 1 euro), o jejímž využití rozhodují samotní senioři. Seniorské organizace, které z této obecné podpory čerpají, musejí o jejím využití skládat účty Rakouské radě seniorů. Vedle této podpory ze zákona mohou seniorské organizace žádat o další prostředky, které však už podléhají schválení. Rakouské radě seniorů byl za přispění rakouského prezidenta Heinze Fischera v roce 2005 přiznán rovněž statut tzv. pátého sociálního partnera, což dává radě větší prostor při prosazování zájmů třetí generace v sociální oblasti.

IV. Porovnání rakouského a českého prostředí

³ Informace v této kapitole převzaty z webu Spolkového ministerstva práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitele (<http://www.sozialministerium.at>) a z webu rakouské Rady seniorů (<http://www.seniorenrat.at>).

Vzhledem k tomu, že počet obyvatel i počet seniorů není v ČR a Rakousku zásadně odlišný, **disponuje rakouská Rada seniorů větším počtem organizovaných seniorů**, než Rada seniorů ČR (viz tabulka níže), a **zastupuje tedy názor většího počtu osob**.

Zásadně se liší **status rakouské Rady seniorů** a Rady seniorů České republiky. **V Rakousku** je rada seniorů složena **pouze z členských organizací** a nikdo jiný než organizace se specifickými podmínkami členem být nemůže. Tato rada je následně řízena zástupci členských organizací. Na druhou stranu **Rada seniorů ČR** má kromě zastupujících organizací i své vlastní členy (fyzické osoby), vlastní krajské rady a další organizační jednotky,⁴ a je tedy **jak střešní organizací, tak také organizací samostatně fungující**, tj. nezávisle na členských organizacích. Tím, že členy Rady seniorů ČR nejsou čistě jen zástupci seniorských organizací, by mohlo dojít k tomu, že za seniory mluví lidé, kteří nemají mandát.

Mají-li finanční příspěvky 10 Kč / 1 EUR na osobu v seniorském věku dle navrhovaného zákona Rady seniorů ČR mimo jiné **hradit výdaje této rady**, jakožto nezávisle fungujícího občanského sdružení, dochází ke **komplikované situaci znevýhodněného postavení ostatních o. s.** Naproti tomu **finanční prostředky uvolněné na základě Spolkového zákona o seniorech jdou přímo organizacím sdruženým pod rakouskou Radou seniorů, zatímco tato je financována z jiných zdrojů.**⁵ V případě Rady seniorů ČR by byly finance částečně vynaloženy na strukturu, místo aby se jejich co největší část dostala přímo na podporu v dané oblasti. Rada seniorů ČR se navrhuje do pozice orgánu, který by rozděloval a kontroloval případnou státní podporu, zároveň však není jednoznačně vyloučeno, zda by také nemohl být organizací, která může státní podporu přijímat. V tomto případě by hrozilo, že si bude sám vyplácet podporu a zároveň kontrolovat její účelné vynaložení.

	Počet obyvatel (2014)	Počet seniorů 65 a více let (2014)	Počet seniorů (%)
Rakousko ⁶	8 507 786	1 556 658	17,95
Česká republika ⁷	10 538 000	1 880 000	17,80

	Rakouská Rada seniorů	Rada seniorů ČR
Počet členů ve Spolkovém seniorském poradním sboru resp. Radě vlády pro seniory a stárnutí populace	19 z 34	3 z 28 ⁸
Financování provozu	Členské příspěvky, 10 centů za člena (2012: přibližně € 87 500,-) a zvláštní příspěvek státu (viz kap. III.).	Dle návrhu zákona o seniorech financováno z obecné státní podpory seniorům. Jinak je Rada seniorů ČR financována převážně z dotací, viz níže.
Počet organizovaných	875 000 z 2 331 499	300 000 z 2 355 144 (2015) ¹¹

⁴ Viz stanovky RSCR dostupné na www.rscr.cz.

⁵ Viz kapitola III.

⁶ Číselné údaje převzaty ze Statistics Austria, pokud není uvedeno jinak.

⁷ Číselné údaje převzaty z Českého statistického úřadu, pokud není uvedeno jinak.

⁸ RDC TOTEM a Svaz důchodců ČR, ačkoli jsou členy Rady seniorů ČR, zastupují v Radě vlády neziskové a seniorské organizace.

seniorů ⁹	(2011) ¹⁰				
Vývoj členské základny (počty členů)	2009: 867 849 2011: 875 000	2005: 500 000 ¹² 2006: 350 000 ¹³ 2009: 320 000 2010: 320 000 2011: 320 000 2012: 320 000 2015: 300 000 ¹⁴			
Členem může být	Pouze celostátní seniorská organizace s alespoň 20 tisíci členy (aktuálně 4 organizace).	Celostátní i regionální seniorské organizace (32), kluby (40), instituce Rady (9 městských rad seniorů), fyzické osoby.			
Státní podpora určena pro	Všechny členy Rady, tj. pro celostátní organizace alespoň s 20tis. členy.	Celostátní organizace s alespoň 20tis členy (tedy pro část členů Rady) a na fungování samotné rady.			
Příjmy za rok (z toho dotace), v Kč ¹⁵		rok	Příjmy za rok (Kč)	Z toho dotace (Kč)	Členské příspěvky (z celkového příjmu), (Kč)
		2006	4 393 000	4 100 000	8 050
		2008	4 686 704	3 038 300	33 900
		2010	4 856 458	4 079 595	15 900
		2012	5 981 401	4 702 833	27 500
		2014	6 807 921	5 324 962	32 300

V. Přílohy

- Příloha č. 1. Dopis ministryni č. j. 2015/21551, od Rady seniorů ČR.
- Příloha č. 2. Připomínky k návrhu zákona o podpoře záležitostí starší generace (zákon o seniorech), odbory 51, 62, 22.
- Příloha č. 3. Výroční zpráva Rady seniorů ČR za rok 2014.

Zpracovatel: Oddělení 211, P. Sulík.

Datum: 25. 8. 2015

Odsouhlasila: Ing. J. Ryšánková.

¹¹ Údaje uvedené Radou seniorů ČR v příloze č. 1. vztahené k seniorům definovaným u žen 60 a u mužů 63 a více lety, resp. k osobám pobírajícím starobní důchod.

⁹ Údaje v tomto sloupci se mohou částečně lišit, protože není zcela jasné, jaké věkové omezení platí pro členy obou organizací, nicméně i při zahrnutí případných změn bude mít rakouská strana minimálně dvojnásobný počet organizovaných seniorů.

¹⁰ Údaje převzaty z webu Spolkového ministerstva práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitelů (www.sozialministerium.at). Počet seniorů odpovídá ženám starším 55 a mužům starším 60 let.

¹² Údaj uveden na webu Rady seniorů ČR (<http://www.rscr.cz/clenske-organizace-rscr/>).

¹³ Údaje z let 2006 až 2012 převzaty z výročních zpráv Rady seniorů ČR.

¹⁴ Viz příloha č. 1. Dopis ministryni č. j. 2015/21551, od Rady seniorů ČR.

¹⁵ Převzato z výročních zpráv Rady seniorů ČR.