



V Praze dne 13. července 2012
Č.j.: 667/12

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
věcného záměru zákona o dětské skupině

I. Úvod:

Návrh věcného záměru zákona o dětské skupině (dále jen "**VZZ**") navrhuje zavedení nového druhu služby péče o děti ve věku od šesti let (dále jen "**Služba**"), která bude mít formu neziskové činnosti poskytované zejména v souvislosti se zaměstnáním rodičů. Cílem VZZ je umožnit zvýšené zapojení rodičů do pracovního procesu.

Služba jako zcela nový institut doplní spektrum služeb péče o děti, dnes zahrnující mateřské školy a poskytování péče na základě živnostenského zákona, a to buď jako živnost vázanou pro děti do tří let (dříve jesle) nebo jako živnost volnou pro starší děti (dále jen "**Stávající druhy služeb**"). Důvodem pro nutnost legislativního řešení je dle VZZ zejména skutečnost, že péče o děti mimo Stávající druhy služeb není v současnosti právně upravena a je možná pouze na základě "obecných právních předpisů". Tato skutečnost dle VZZ vede k právní nejistotě, která způsobuje nedostatek služeb péče o děti pro zaměstnance.

VZZ je doprovázen závěrečnou zprávou o hodnocení dopadů regulace (dále jen "**Zpráva RIA**"). Zpráva RIA je obecně metodologicky správně pojatá, obsahuje řadu dat souvisejících s problematikou a je i důsledně zpracovaná. Obecně lze souhlasit se závěrem, že stávající neuspokojivou situaci v dostupnosti péče o děti je nutné řešit a že je namíste umožňující (facilitativní) regulace, jak popisuje Zpráva RIA předkládaný obsah VZZ.

Zpráva RIA předkládá dvě varianty řešení a to zavedení Služby anebo navýšení současného počtu míst v mateřských školách, z nichž za preferované považuje

řešení předkládané v návrhu VZZ. Zpráva RIA poukazuje na provedené konzultace, nepopisuje však historii materiálu, která není zcela jednoznačná (byl předložen v odlišné podobě na podzim 2011, poté přepracován).

II. Připomínky a návrhy změn:

Klíčový rozpor mezi Zprávou RIA, která vychází z konceptu umožňující regulace, a VZZ, který obsahuje poměrně detailní regulaci Služby, vede k řadě nedostatků.

Zpráva RIA (str. 7) nedostatečně analyzuje možné varianty regulatorního řešení stávající situace zejména s ohledem na stávající právní úpravu. Poskytování péče o děti na základě "obecných právních předpisů" brání dle Zprávy RIA zejména právní nejistota a nemožnost daňové uznatelnosti nákladů zaměstnavatele. Zpráva RIA však předkládá VZZ jako jediné možné řešení této situace, a neanalyzuje možná méně regulatorně náročná řešení, například formou nelegislativních či podzákonných opatření, popřípadě doprovázených pouze dílčími změnami zákonů (daňových). Pokud je skutečným problémem právní nejistota, lze tuto situaci možná řešit za podstatně nižších nákladů než přijetí VZZ a podstatně rychleji například i publikací autoritativního rozboru právní úpravy ze strany předkladatele doplněného o doporučené postupy pro poskytovatele služeb (s podporou ostatních relevantních subjektů veřejné správy). Zpráva RIA by měla být doplněna o analýzu proveditelnosti takového postupu.

Zpráva RIA (str. 10-16) vyhodnocuje navrhovanou variantu jako preferovanou z hlediska přínosů a nákladů, ale neobsahuje realisticky stanovený odhad budoucího vývoje, na jehož základě by mohlo být provedeno srovnání dopadu jednotlivých variant. Zároveň by bylo vhodné v rámci hodnocení daňových opatření do Zprávy RIA zahrnout analýzu nákladů a výnosů pro zaměstnavatele, zejména s ohledem na zahrnutí příspěvků na zajištění péče o děti pro zaměstnance do vyměřovacích základů pro pojistné na sociální a zdravotní zabezpečení.

Zpráva RIA se vůbec nezabývá otázkou, proč je nutné Službu regulovat právě způsobem, který navrhuje VZZ, resp. proč není vhodná méně nebo více intrusivní regulace, popřípadě ponechání některých otázek obecným právním předpisům. Přitom právě náročnost regulace předkládané ve VZZ bude rozhodujícím faktorem pro úspěch nebo neúspěch nové právní úpravy.

Zpráva RIA tak například nesrovnává navrhovanou regulaci Služby s regulací stávajících druhů služeb. Existence více regulatorních režimů pro služby s velice podobnou cílovou skupinou (pracující rodiče) vytváří prostor pro regulatorní arbitráž. Například poskytování péče na základě živnostenského zákona podléhá podstatně volnější regulaci, bude přitom stejně daňově zvýhodněné. Ze Zprávy RIA (ani z VZZ) není zřejmé, zda je regulace Služby přísnější, než stávající regulace mateřských škol. Poskytovatelé přitom volí regulatorní řešení, které je pro ně výhodnější, ne to, které je koncepčně pro ně navrženo.

S ohledem na omezenou schopnost odhadnout budoucí vývoj lze též doporučit, aby VZZ předpokládalo v poměrně krátkém časovém horizontu (dva-tři roky) přezkum reálných dopadů zavedených opatření a jejich vyhodnocení formou zprávy

publikované ze strany předkladatele, popřípadě doporučení úpravy zákona (srov. bod. 6 Zprávy RIA).

III. Závěr:

Z uvedených důvodů doporučujeme dopracování Zprávy RIA a její opětovné předložení.

Vypracoval:

Mgr. Juraj Alexander, LL.M.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise