Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

1. Změna zákona

Jako bod 3 změny zákona č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„zákon o DS“**) se navrhuje doplnění písm. d) do § 5 odst. 3, podle nějž je poskytovatel povinen zajistit poskytování služby péče o dítě v dětské skupině v rozsahu nejméně 8 hodin během provozního dne, čerpá-li příspěvek na provoz dětské skupiny a nejde-li o poskytovatele služby péče o dítě v sousedské dětské skupině.

U těchto poskytovatelů čerpajících příspěvek na provoz tak dochází k prodloužení rozsahu péče z 6 hodin podle písm. c), které se bude nadále aplikovat jen u ostatních poskytovatelů, na 8 hodin.

V obecné části důvodové zprávy není tato změna odůvodněna. V odstavci „K bodům 2 a 3 - § 5 odst. 2“ zvláštní části důvodové zprávy je změna odůvodněna nedostatečností dosavadního vymezení minimálního rozsahu péče v délce 6 hodin z hlediska koncipování služby jakožto ulehčení sladění pracovního a rodinného života, když rodiče případně musí po skončení provozní doby dětské skupiny zajistit péči navazující službou.

2. Cíl připomínky

Cílem této připomínky je (i) zachování dosavadní úpravy provozní doby dětské skupiny (minimálního rozsahu poskytování služby během provozního dne), případně (ii) doplnění prodloužení provozní doby dětské skupiny odpovídající změnou výše příspěvku na provoz dětské skupiny kompenzující zvýšené náklady poskytovatelů. Dále je cílem připomínky úprava kompenzace vyšších nákladů poskytovatelů služby péče o dítě v dětské skupině mimo pracovní dny.

3. Odůvodnění připomínky

Změnou minimální provozní doby dojde k významnému nárůstu nákladů poskytovatelů čerpajících příspěvek na provoz dětské skupiny. Výše většiny těchto nákladů je totiž závislá na provozní době, resp. délce doby, po kterou je služba poskytována. Jde zejména o mzdy pečujících osob, jimž se prodloužením provozní doby v odpovídajícím rozsahu prodlouží pracovní doba, energie, náklady na stravu dětí apod. Jen menší část nákladů poskytovatelů není úměrná délce provozní doby, například nájem.

V případě mzdových nákladů nepůjde jen o navýšení mezd stávajících pečujících osob. Tyto osoby samozřejmě musí být na pracovišti před začátkem doby, po kterou je poskytována služba péče o dítě v dětské skupině a z pracoviště odchází až po skončení této doby. Jejich pracovní úkoly nezahrnují pouze samotnou péči o děti, ale musí připravit aktivity pro děti, provádět některé administrativní činnosti, částečně úklid apod., a to samozřejmě mimo dobu, kdy se věnují dětem, tedy před jejím začátkem nebo po jejím skončení.

Jejich pracovní doba tak běžně přesahuje dobu poskytování služby péče o dítě v dětské skupině o hodinu i více. Při navrhovaném prodloužení provozní doby na minimálně 8 hodin tedy bude pracovní doba pečujících osob přesahovat 8 hodin denně a hranici 40 hodin týdně podle § 79 odst. 1 zákoníku práce. Poskytovatelům tak nezbude, než se s pečujícími osobami

dohodnout, že budou konat práci přesčas. Podmínky pro její nařízení podle první věty § 93 odst. 2 zákoníku práce nebudou přinejmenším ve většině případů splněny.

Za práci přesčas přitom náleží podle § 114 odst. 1 zákoníku práce příplatek nejméně 25 % průměrného výdělku, nebo náhradní volno. V řadě případů nadto poskytovateli nezbude jiné řešení, než přijmout další pečující osobu, jelikož práce přesčas by vzhledem k počtu provozních dnů přesáhla limit 150 hodin za kalendářní rok podle § 93 odst. 2 zákoníku práce. Některé pečující osoby by s prací přesčas ani nesouhlasily.

Tento nárůst mzdových a dalších nákladů, jejichž výše se odvíjí od provozní doby, není novelou nijak kompenzován. Ani není v samotné důvodové zprávě zmíněn. V závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace k návrhu novely je ve vztahu k poskytovatelům pouze uvedeno, že z hlediska zajištění péče po dobu 8 hodin se nepředpokládá významné zvýšení nákladů, neboť poskytovatelé mívají otevírací dobu totožnou nebo i delší. Žádné bližší údaje o počtu těchto poskytovatelů ani analýza nákladů není uvedena a zřejmě nebyly zjišťovány.

Zcela se tak přehlíží poskytovatelé, kteří budou muset provozní dobu prodloužit a jejichž náklady se navýší. Podle odhadů z praxe jde o cca jednu šestinu poskytovatelů, tedy nikoli zanedbatelný počet. Kdyby šlo jen o malou část poskytovatelů, jak závěrečná zpráva předpokládá, nebylo by třeba provozní dobu měnit, resp. ji vůbec upravovat zákonem.

Navíc poskytovatelé, kteří se sami rozhodli pro delší provozní dobu, tak učinili s ohledem na jejich aktuální výdaje a je třeba očekávat, že v závislosti na vývoji cenové hladiny, výše mezd a další faktory by své rozhodnutí do budoucna mohli změnit, aby mohli své výdaje pokrýt. Po navrhované změně zákona o DS to ovšem nebude možné. Jejich dosavadní snaha vyjít rodičům vstříc se tak obrací proti nim, když je používána jako zdůvodnění závazného prodloužení provozní doby bez odpovídající kompenzace nákladů, které bude s ohledem na uvedení minimální provozní doby v zákoně a délku legislativního procesu v účinnosti po delší dobu.

Z příspěvku na provoz dětské skupiny náklady kompenzovány nejsou. Nedochází ke změně § 20d odst. 1 zákona o DS upravujícího výpočet příspěvku na provoz dětské skupiny na jedno plně obsazené kapacitní místo, s výjimkou doplnění úpravy sousedské dětské skupiny, které s kompenzací nákladů souvisejících s prodloužením provozní doby dětských skupin nijak nesouvisí.

V § 20d odst. 2 zákona o DS dochází k prodloužení doby, po kterou musí být kapacitní místo obsazené, aby se považovalo za plně obsazené a náležel za něj příspěvek v plné výši z 5 na 6 hodin. Ve spojení s § 20a odst. 4 zákona o DS tak bude příspěvek na provoz dětské skupiny v plné výši náležet za kapacitní místo obsazené alespoň 6 hodin a při kratším obsazení alespoň po dobu 3 souvislých hodin se zkrátí na polovinu. Naopak obsazení kapacitního místa po dobu delší než 5, resp. nově 6 hodin navzdory prodloužení provozní doby, a potažmo doby, po kterou může být místo obsazeno, nijak zohledněno není. Novela tak na jednu stranu počítá s tím, že místo bude obsazeno i 8 hodin, jinak by k prodloužení provozní doby nedocházelo, na druhou stranu neobsahuje žádnou kompenzaci nákladů s tím spojených.

Zvýšené náklady nemohou být v případě dětí do 3 let věku kompenzovány ani úhradou rodiče. Sice dochází k určitému navýšení maximální výše této úhrady, to je však důsledkem změny způsobu výpočtu této maximální úhrady podle nového znění § 20a odst. 2 zákona o DS, nikoli záměrem vedeným snahou pokrýt zvýšené náklady. Důvodová zpráva u změny způsobu výpočtu maximální výše úhrady rodičů zmiňuje pouze vyšší náklady při střídání dětí na kapacitním místě, nikoli zvýšené náklady související s prodloužením provozní doby nebo s čímkoli jiným.

Ostatně ani toto zvýšení není tak významné, aby ke kompenzaci zvýšených nákladů postačilo. Podle § 1 nařízení vlády č. 437/2022 Sb., o zvýšení úhrady nákladů rodičem za službu péče o dítě v dětské skupině podle zákona č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, činí od 1. ledna 2023 maximální výše úhrady nákladů rodičem za kalendářní měsíc částku 4.720,- Kč. Novela zákona o DS pak počítá s tím, že v důsledku změny způsobu výpočtu maximální úhrady by při současné minimální měsíční mzdě tato úhrada činila 6.098,- Kč.

Navýšení nákladů v souvislosti s prodloužením provozní doby tedy ponesou poskytovatelé.

Tento stav je v rozporu s účelem novely zákona o DS. V předkládací zprávě se stejně jako v obecné části důvodové zprávy s odkazem na programové prohlášení vlády z 1. března 2023 hovoří o zachování dětských skupin či zvýšení kvality a dostupnosti služeb péče o děti.

Ve vztahu ke změně úpravy příspěvku na provoz se hovoří pouze o umožnění efektivnějšího procesu přiznání příspěvku a jeho vyplácení, o rovnoměrnějším finančním pokrytí poskytování služby nebo o snížení administrativní zátěže. O snížení rozsahu, v němž budou tímto příspěvkem kryty náklady, k jejichž krytí je určen, se nehovoří. Vzhledem k tomu, že podle závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace k návrhu novely se navýšení nákladů poskytovatelů bez jakýchkoli konkrétních údajů nepředpokládá, je snížení rozsahu krytí nákladů příspěvkem zřejmě nezamýšleným, nicméně významným negativním dopadem novely na poskytovatele služby, kteří zvýšené náklady ponesou sami.

4. Navrhované řešení

Podle § 20a odst. 1 zákona o DS má poskytovatel nárok na příspěvek na provoz dětské skupiny vyplácený ze státního rozpočtu a určený k pokrytí zejména těchto výdajů spojených s poskytováním služby péče o dítě v dětské skupině:

a) mezd, náhrad mezd, odměn za práci vykonávanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a ostatních výdajů vyplývajících ze základních pracovněprávních vztahů a odměn pečujících osob;
b) výdajů spojených se zajištěním povinného dalšího vzdělávání pečujících osob;
c) výdajů na stravování dětí, které je zajišťováno poskytovatelem;
d) dalších provozních výdajů.

Většina těchto výdajů se v důsledku prodloužení provozní doby zvyšuje. To platí v případě zaměstnání dalších pečujících osob i pro výdaje podle písm. b). Z povahy věci by tedy zvýšení nákladů mělo být kompenzováno právě zvýšením příspěvku na provoz. Ostatně kompenzace zvýšených nákladů z úhrady rodičů by odporovala účelu zákona o DS. Nicméně je nutné uvést, že na straně rodičů dojde k ušetření prostředků. Prodloužení provozní doby je odůvodněno tím, aby rodiče nemuseli (po skončení provozní doby) využívat jinou navazující službu péče o dítě, a tím pádem vynakládat na tuto jinou službu další prostředky.

Přichází v úvahu několik variant úpravy příspěvku na provoz.

Podle § 20d odst. 1 zákona o DS příspěvek na provoz dětské skupiny náleží na 1 plně obsazené kapacitní místo v denní výši stanovené jako součet položky určené k úhradě výdajů na stravu a položky určené k úhradě ostatních výdajů. Výše těchto položek se vypočte stanoveným způsobem z normativu pro školní jídelny - výdejny pro děti v mateřské škole a z normativu pro soukromé mateřské školy nebo třídy s celodenním provozem v závislosti na věku dítěte.

Podle § 20d odst. 2 zákona o DS se za plně obsazené kapacitní místo považuje kapacitní místo obsazené alespoň 6 (dosud 5) hodin během provozního dne. Je-li kapacitní místo obsazeno méně než 6 (dosud 5) hodin během provozního dne, náleží příspěvek na provoz dětské skupiny na toto kapacitní místo v denní výši stanovené polovinou normativů podle odst. 1.

Jako jedna varianta se nabízí úprava výpočtu příspěvku za plně obsazené kapacitní místo podle § 20d odst. 1 z uvedených normativů. Jako další varianta se nabízí úprava takto vypočteného příspěvku podle § 20d odst. 2 tak, že by se při obsazení kapacitního místa po dobu přesahující určitou hranici zvyšoval. Tato úprava má oporu již v současném znění, které zná krácení příspěvku v případě obsazení kapacitního místa po kratší dobu. Jeho zvýšení v případě obsazení kapacitního místa po dobu delší by tedy nepředstavovalo významný zásah. Jako třetí varianta se nabízí kombinace první a druhé varianty.

5. Navrhované změny

V souvislosti s provozní dobou jsou navrhovány tyto změny, a to v uvedeném pořadí:

A. Ponechání stávající úpravy provozní doby a minimálního rozsahu obsazení plně obsazeného kapacitního místa.

V důvodové zprávě není uvedena žádná naléhavá potřeba změny. Závěrečná zpráva uvádí, že významná část poskytovatelů má delší provozní dobu. Důvody by si vyžádaly podrobnější analýzu, která pro účely přípravy novely zákona o DS zjevně nebyla provedena. Podstatné však je, že delší provozní doba by měla záležet na rozhodnutí konkrétního poskytovatele učiněné na základě znalosti jeho nákladů a na dohodě s rodiči. Zbývající poskytovatele do toho nelze bez odpovídající kompenzace nákladů nutit.

B. Zachování prodloužení provozní doby a změna § 20d odst. 2 tak, že za plně obsazené kapacitní místo bude i nadále považováno kapacitní místo obsazené alespoň 5 hodin během provozního dne. Je-li kapacitní místo obsazeno méně než 5 hodin, náleží příspěvek stejně jako nyní ve výši jedné poloviny částky vypočtené podle normativů. Je-li kapacitní místo obsazeno více než 7 hodin, náleží příspěvek ve výši 1,3násobku částky vypočtené podle normativů.

Prodloužení doby obsazení kapacitního místa, aby bylo považováno za plně obsazené, z 5 na 6 hodin není v důvodové zprávě řádně zdůvodněno. Není tedy důvod tento parametr měnit. Dobu obsazení, při které dochází k navýšení příspěvku i rozsah navýšení lze upravit v závislosti na podrobnější analýze výdajů.

K rozsahu navýšení je ovšem vhodné připomenout, že podle dosavadního znění zákona o DS náleží polovina příspěvku na provoz při obsazení kapacitního místa po dobu 3 hodin a celý příspěvek na provoz při obsazení tohoto místa pod dobu 5 hodin. Za obsazení kapacitního místa o 2 hodiny déle tedy poskytovateli náleží polovina příspěvku na provoz. Navýšení tohoto příspěvku na 1,3násobek při obsazení kapacitního místa po další 2 hodiny je tedy přiměřené.

Nadto delší provozní dobu využijí jen někteří rodiče. Mzdové a některé další náklady se přitom navýší i v tomto případě stejně, jako kdyby této změny využila většina rodičů a poskytovatel získal zvýšený příspěvek za více míst.

Tento typ změny by umožnil zohlednit i případy poskytovatelů, kteří ze specifických důvodů nabízejí výjimečně dlouhou nebo dokonce nepřetržitou provozní dobu, jako je tomu v případě dětských skupin u zdravotnických zařízení. Nejde sice o vysoký počet poskytovatelů, o to větší však jejich význam pro rodiče zaměstnané ve zdravotnických

zařízeních je. Proto by se měla stanovit ještě další hranice doby obsazení kapacitního místa, při jejímž přesažení by náležel vyšší násobek příspěvku.

C. Změna § 20d odst. 1 tak, že příspěvek na provoz dětské skupiny náleží na 1 plně obsazené kapacitní místo v denní výši stanovené

a) jako část denního objemu běžných výdajů podle § 20a odst. 1 písm. a), b) a d), je-li kapacitní místo obsazené dítětem ve věku od 6 měsíců věku do dne 31. srpna po dosažení 3 let věku, normativem ve výši dané podílem 1,9násobku normativu pro soukromé mateřské školy nebo třídy s celodenním provozem a koeficientu 261,

b) jako část denního objemu běžných výdajů podle § 20a odst. 1 písm. a), b) a d), je-li kapacitní místo obsazené dítětem ode dne 1. září po dosažení 3 let věku do dne zahájení povinné školní docházky, normativem ve výši dané podílem 1,2násobku normativu pro soukromé mateřské školy nebo třídy s celodenním provozem a koeficientu 261,

c) jako část denního objemu běžných výdajů podle § 20a odst. 1 písm. c), je-li kapacitní místo obsazené dítětem ve věku od 6 měsíců věku do dne 31. srpna po dosažení 3 let věku, normativem ve výši dané podílem 1,9násobku normativu pro školní jídelnu - výdejnu pro dítě v mateřské škole a koeficientu 261,

d) jako část denního objemu běžných výdajů podle § 20a odst. 1 písm. c), je-li kapacitní místo obsazené dítětem ode dne 1. září po dosažení 3 let věku do dne zahájení povinné školní docházky, normativem ve výši dané podílem 1,2násobku normativu pro školní jídelnu - výdejnu pro dítě v mateřské škole a koeficientu 261.

Výhodou této varianty je, že navýšení příspěvku není závislé na tom, zda rodič využije delší provozní dobu, stejně jako na tom není závislé navýšení zejména mzdových nákladů. Pokrytí navýšených nákladů tak není podmíněno využitím delší provozní doby větším počtem rodičů, s čímž nelze příliš počítat.

6. Další změny

Další specifickou otázkou, kterou dosavadní ani navrhované znění zákona o DS neřeší, je poskytování služby péče o dítě v dětské skupině o víkendu či ve svátek. Někteří poskytovatelé tuto službu poskytují, řada rodičů v tyto dny pracuje. Také v těchto případech mají poskytovatelé s poskytováním služby zvýšené náklady.

Za práci v sobotu či v neděli musí pečujícím osobám v souladu s § 118 odst. 1 zákoníku práce hradit vedle dosažené mzdy příplatek nejméně ve výši 10 % průměrného výdělku, případně jinak vypočtený příplatek. Za práci ve svátek musí pečujícím osobám v souladu s § 115 odst. 1 a 2 zákoníku práce vedle dosažené mzdy poskytnout buď náhradní volno v rozsahu práce konané ve svátek, nebo náhradu mzdy ve výši průměrného výdělku. Náklady jsou takto navýšeny bez ohledu na to, že možnosti poskytování služby v těchto dnech nevyužívá velký počet rodičů.

V tomto případě se ovšem jeví jako vhodné, aby zvýšené náklady poskytovateli kompenzovali sami rodiče. Stejně jako mají poskytovatelé v těchto dnech vyšší mzdové náklady, mají rodiče v těchto dnech vyšší mzdu. Proto se jako nejvhodnější řešení jeví navýšení maximální denní úhrady rodiče za poskytnutí služby v těchto dnech.

Aby tato změna nebyla příliš kazuistická, nebylo by rozlišováno mezi sobotou a nedělí na straně jedné a svátkem na straně druhé, ale navýšení maximální denní úhrady by bylo ve

všech těchto dnech stejné, i když se právní úprava příplatku za práci v sobotu a neděli na straně jedné a ve svátek na straně druhé liší. S ohledem na rozdíly této právní úpravy, možnost sjednat plnění pro zaměstnance výhodnější, počet sobot a nedělí (cca 104) a svátků (13) v kalendářním roce a skutečnost, že svátek může připadnout i na neděli a svátek se jako vhodné jeví navýšení maximální úhrady v těchto dnech o 25 %. Legislativně by tato změna byla provedena změnou § 20a, a to buď doplněním odst. 2 o následující text, nebo vložením dalšího odstavce s tímto zněním:

Maximální denní úhrada rodiče včetně DPH za službu péče o dítě v dětské skupině při obsazení kapacitního místa dítětem ve věku od 6 měsíců věku do dne 31. srpna po dosažení 3 let věku, s využitím financování prostřednictvím příspěvku na provoz dětské skupiny, poskytnutou ve svátek, v sobotu a v neděli se stanoví jako podíl patnáctinásobku třetiny minimální mzdy a koeficientu 261.