

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Mariana Jurečky, Pavly Golasowské, Jana Bartoška, Marka Výborného a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 439)

Vláda na své schůzi dne 15. dubna 2019 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k tomuto návrhu **nesouhlasné stanovisko**, a to především z těchto důvodů:

1. Realizace opatření předpokládaných návrhem zákona by měla zcela zásadní rozpočtové dopady. Vláda je přesvědčena, že požadavky navrženého řešení na výdajovou stránku státního rozpočtu výrazně překračují jeho možnosti a mohly by mít likvidační charakter z hlediska udržitelnosti veřejných financí. Vláda na rozdíl od předkladatelů odhaduje úhrnný výsledný negativní efekt do bilance státního rozpočtu na zhruba 2,5 % HDP ročně, tj. v hodnotách HDP roku 2019 na částku cca 140 mld. Kč. Vláda se proto domnívá, že důvodová zpráva předloženého návrhu zákona jeho finanční dopady výrazně podceňuje a uvádí je v nereálně nízké výši. Z důvodové zprávy k předloženému návrhu zákona není rovněž zřejmé, jaké dodatečné zdroje by podle předkladatelů měly předpokládaný deficit pokrýt.
2. Návrh zákona výrazným způsobem zasahuje do úpravy důchodového pojištění, neboť zcela zásadně mění okruh pojištěných osob, podmínky nároku na starobní a pozůstalostní důchody a způsob jejich výpočtu oproti stávající právní úpravě a zasahuje i do zvyšování důchodů. Vláda se domnívá, že změny takového koncepčního charakteru by měly být předem důkladně a podrobně projednány za účelem dosažení širokého společenského konsensu. Vláda za tím účelem a v souladu se svým programovým prohlášením vytvořila Komisi pro spravedlivé důchody, která má sloužit právě jako platforma pro diskusi o důchodovém systému jako celku i o jeho dílčích změnách, přičemž v této komisi jsou zastoupeny také všechny poslanecké a senátorské kluby. Vláda upozorňuje, že zvolený způsob předložení návrhu zákona, tedy jako poslaneckého návrhu, nedává příležitost k širší odborné diskusi nad navrhovanou materií, k jejímu důkladnému posouzení a zvážení jejích dopadů, a i proto podle názoru vlády není vhodným řešením k podstatnějším zásahům do stávajícího systému důchodového pojištění.

3. Vláda se rovněž domnívá, že je-li cílem návrhu zákona řešit situaci rodin s dětmi, mělo by být úsilí soustředěno spíše do oblasti rodinné politiky a především do období, kdy rodina právě děti vychovává, a to nejvíce v době, kdy tzv. žije z jednoho příjmu. Vláda má za to, že navrhované „řešení“ spočívající ve změnách důchodové oblasti není s to výrazně motivovat k zakládání rodin, což má podle předkladatelů přitom být cílem předloženého návrhu zákona.
4. Návrh zákona nevychází z žádné předchozí analýzy současného právního stavu základního důchodového pojištění ani jeho potřeb a ekonomické rozvahy. Opatření, která návrh zákona obsahuje, by měla být na podrobné analýze naopak založena, zejména pak s ohledem na dopady na další vývoj důchodového systému, pokud jde o počty důchodců a pojištěnců, výši důchodů a výdaje na dávky důchodového pojištění.
5. Vláda považuje za problematické, že navrhovaná opatření popírají základní principy důchodového pojištění a návrhy jednotlivých změn nejsou vzájemně provázané, a návrh tak lze celkově označit za nekoncepční. Návrh zákona jde, zejména pokud se jedná o rozšíření okruhu náhradních a vyloučených dob, proti současným trendům v České republice i v zahraničí a narušuje principy ekvivalence i zásluhovosti.
6. Za zásadní problém vláda považuje skutečnost, že návrh zákona na řadě míst zavádí nerovné zacházení, a je proto podle jejího názoru vysoce pravděpodobné, že příslušná ustanovení by byla s úspěchem napadena u Ústavního soudu. V této souvislosti vláda upozorňuje také na požadavky Evropské unie promítnuté především do směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, která mj. apeluje na členské státy, aby postupně odstranily kritérium počtu vychovaných dětí pouze jako výhodu pro odchod žen do důchodu. Výhody poskytované v oblasti důchodového pojištění osobám, které vychovaly děti, směrnice sice umožňuje členským státům zachovat, ovšem musí být nutné a objektivně spojené s rozdílným důchodovým věkem. Nejmarkantnější je porušení zásady rovného zacházení v návrhu v souvislosti se zohledněním počtu vychovaných dětí pro získání konkrétní výhody v rámci důchodového pojištění, nicméně na nerovném principu podle pohlaví pojištěnce. Zatímco ženám má být počet vychovaných dětí zohledněn vždy, u mužů se tak stane pouze v případě, že muž měl dítě/děti ve své výlučné péči.
7. Vláda dále upozorňuje, že jednotlivá ustanovení návrhu zákona jsou často nejasně formulovaná, věcně nedůvodná, nelogická nebo v rozporu s jinými ustanoveními novelizovaného zákona. Návrh zákona rovněž používá některé nové instituty, které nedefinuje, takže není zřejmé, co je jejich obsahem, ani jak by měly být aplikovány v praxi. Jako příklad takových ustanovení lze uvést například tato ustanovení čl. I

návrhu:

- a) bod 4, u kterého chybí odůvodnění, proč bylo právě období 10 let před dosažením důchodového věku zvoleno za vyloučenou dobu;
- b) bod 5, podle kterého si vyloučenou dobu z titulu péče o jedno a totéž dítě mohou uplatnit současně oba rodiče. Tato úprava nekoresponduje se stávajícím § 14 zákona o důchodovém pojištění, podle kterého naopak nelze tutéž dobu péče o dítě započítat současně více osobám;
- c) bod 6, který stanoví, že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně 10 let, přičemž jako podmínka vzniku nároku na starobní důchod se nestanoví dosažení důchodového věku. V důsledku navrhovaného snížení potřebné doby pojištění by tak byly do základního důchodového pojištění zahrnuty i osoby, které do něj přispívaly velmi krátkou dobu, a přesto by z něj relativně dlouhou dobu čerpaly důchody. Na druhou stranu by toto opatření neprospělo sociální situaci těchto osob, neboť jejich starobní důchod by byl velmi nízký, mohly by tedy být ohroženy chudobou a musely by jim být pravděpodobně vypláceny nepojistné sociální dávky;
- d) bod 8, který zakládá nárok na starobní důchod pojištěnci, který dosáhl důchodového věku a po dosažení tohoto věku získal aspoň 5 let pojištění. Tuto formulaci vláda považuje za nejasnou, nelogickou a připouštějící různé výklady;
- e) body 10 až 19, jimiž se zavádí v podstatě nový typ předčasného starobního důchodu podle počtu vychovaných dětí navíc s tím, že se nepředpokládá žádné snížení procentní výměry za předčasný odchod do tohoto důchodu. Návrh v podstatě znamená snížení důchodového věku v návaznosti na počet vychovaných dětí. Tento návrh je v rozporu s dosavadním vývojem v této oblasti a kromě toho by silně zasáhl i trh práce. Principem předčasného starobního důchodu je jeho nižší výše, neboť tento důchod je pobírán delší dobu. Při stejné konstrukci řádného a předčasného starobního důchodu by byli znevýhodněni pojištěnci, kteří odcházejí do řádného starobního důchodu až při dosažení důchodového věku. Současný vývoj naopak v souladu s doporučeními EU a vývojem v zahraničních důchodových systémech směřuje k omezování schémat předčasných důchodů a k posílení motivace k delšímu setrvání na trhu práce;
- f) body 21 až 25, které výrazně zmírňují podmínky pro nárok na vdovský/vdovecký důchod a jeho trvání, resp. obnovu, a to pouze s odůvodněním, že navržená opatření pomohou vdovám a vdovcům lépe se vypořádat s těžkou situací po výpadku příjmu zesnulého manžela. Vláda upozorňuje, že navrhované změny výrazně rozšíří okruh oprávněných osob a povedou k tomu, že vdovský/vdovecký důchod bude náležet velké části pozůstalých osob doživotně. Tyto návrhy jsou

v rozporu s dosavadním pojetím a funkcí těchto důchodů. Vdovské/vdovecké důchody již nemají převážně alimentární funkci, jejich funkce se postupným vývojem společnosti změnila a dlouhodobým trendem je spíše zpříšňovat podmínky pro nárok a výplatu vdovského/vdoveckého důchodu;

- g) bod 28, který navrhuje, aby v případě souběhu invalidního důchodu a vdovského/vdoveckého důchodu náležely obě procentní výměry v plné výši. Tento návrh nejen odporuje principům, na kterých je založena stávající právní úprava zákona o důchodovém pojištění, tj. že účelem důchodu je nahrazovat pracovní příjem, a proto náleží při souběhu nároku na výplatu přímých důchodů vždy jen jeden důchod, a to vyšší (nejvyšší), resp. vyšší důchod v plné výši a z nižšího jedna polovina procentní výměry při souběhu důchodů, z nichž každý plní jinou funkci, ale je i v přímém rozporu se stávajícím zněním § 59 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění;
- h) bod 31, který zvyšuje procentní výměru starobního důchodu o 500 Kč měsíčně za každé vychované dítě v případě ženy a za každé vychované dítě ve výlučné péči muže. Kromě nerovnosti, kterou navrhované ustanovení zavádí a na kterou se již výše upozorňuje, neboť u muže se vyžaduje výlučná péče a u ženy nikoliv, ustanovení též pracuje s pojmem „výlučná péče“, aniž by ovšem bylo zřejmé, co se jím přesně myslí a jak by měl být v praxi vykládán. Navíc tato úprava je nesprávně zařazena do hlavy o zvyšování vyplácených důchodů, zatímco by systematicky patřila spíše do hlavy první dílu druhého, který upravuje výši starobního důchodu. Dále je sporná realizace tohoto návrhu u důchodů již přiznaných, neboť příslušný orgán nemá pro automatizované zvýšení důchodů v navrhovaném směru k dispozici potřebné údaje.
8. Vláda v návrhu rovněž postrádá přechodná ustanovení. Z důvodové zprávy lze dovodit, že některá nová opatření by se měla týkat i již přiznaných důchodů, v důsledku absence přechodných ustanovení ovšem není zřejmé, o která ustanovení by se mělo jednat. Vláda se zároveň domnívá, že úprava již přiznaných důchodů by v některých směrech byla stěží realizovatelná, zejména s ohledem na fakt, že příslušné orgány v oblasti důchodového pojištění nedisponují všemi údaji potřebnými pro úpravu důchodů; zásadní roli by hrálo i časové hledisko, neboť úprava již přiznaných důchodů podle nových požadavků by znamenala vydat v krátké době více než milion nových rozhodnutí.
9. Na závěr vláda upozorňuje, že návrh zákona vykazuje řadu nedostatků i po stránce legislativně technické a pokud by mělo dojít k jeho schválení, bylo by nutné návrh zákona i v tomto směru přepracovat.