

Předkládací zpráva pro Parlament ČR

Jedním ze základních cílů české zahraniční politiky je rozvoj všestranných a vzájemně výhodných vztahů s ostatními státy světa.

Vedle smluv ryze hospodářského či finančního charakteru (o ochraně investic, zamezení dvojího zdanění, aj.) jsou smlouvy o sociálním zabezpečení další druh dokumentů, jejichž sjednání se projeví zejména v oblasti ekonomiky.

Smlouvy o sociálním zabezpečení zajišťují nezbytnou ochranu migrujících pracovníků v sociální oblasti a zaměstnavatelům dávají potřebnou jistotu v povinnostech, jestliže zaměstnanci vykonávají činnost ve druhém státě. Tyto smlouvy respektují existující národní sociální systémy, nezasahují do jejich podstaty, ale stanoví přesná pravidla koordinace. Jejich cílem je odstranit kolize vznikající při aplikaci národních zákonů a vyloučit omezení nároků na dávky z důvodu občanství, bydliště nebo kratší doby pojištění získané na území některého ze smluvních států. Vymezením přesných pravidel účasti občanů na pojištění určitého státu, spolu se zajištěním nároků z toho plynoucích, se uvolní prostor pro snadnější pohyb pracovníků, podnikání a poskytování služeb.

Součástí koncepce sjednávání mezinárodních smluv v oblasti sociálního zabezpečení je rovněž záměr postupně navazovat smluvní vztahy se státy vzniklými na území bývalého Sovětského svazu, které nejsou pokryty společnými komunitárními pravidly, ale které jsou z historických příčin v centru zájmu České republiky, a to jak z hlediska ekonomické spolupráce, tak i z hlediska zájmu české strany přispět k zajištění (případně k zachování) sociálních nároků našich občanů.

Běloruská republika (dále jen „Bělorusko“) je po Ukrajině, Moldavské republice a Ruské federaci dalším ze států vzniklých rozpadem bývalého Sovětského svazu, s nímž se podařilo připravit návrh dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení.

Vzájemné vztahy mezi Českou republikou a Běloruskem v oblasti sociálního zabezpečení nejsou v současnosti smluvně upraveny.

V minulosti se tyto vztahy řídily Dohodou mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. prosince 1959 - vyhl. č. 116/1960 Sb. (dále jen „Dohoda“). Po rozpadu SSSR a rozdělení Československa Česká republika i Bělorusko zahájily jednání o inventarizaci smluvní základny. V jejich průběhu uvedená Dohoda, představující překonaný typ smluvního dokumentu postrádající jakýkoli ekonomický či pojistný základ, byla shledána z hlediska možnosti její další aplikace zcela nevyhovující. Po posouzení všech okolností a důsledků se strany dohodly na ukončení její platnosti (sdělení MZV ČR č. 79/2009 Sb. m. s. ze dne 23. září 2009) s perspektivou sjednání nové moderní bilaterální smlouvy vyhovující změněným podmínkám v obou státech.

Bilaterální jednání byla zahájena v roce 2011 a jejich výsledkem je předkládaný návrh Smlouvy mezi Českou republikou a Běloruskou republikou o důchodovém zabezpečení (dále jen „Smlouva“).

Navrhovaná Smlouva je standardním dvoustranným dokumentem, který respektuje základní mezinárodně uznávané principy, tj.

- rovnost nakládání s občany,
- příslušnost k pojištění ve státě zaměstnání s přesně vymezenými výjimkami,
- sčítání dob pojištění v obou státech (event. ve 3. státě) pro nárok na dávky,

- export dávek, tzn. jejich výplatu do ciziny po vstupu Smlouvy v platnost (platí pro důchody).

Smlouva vychází ze zásad koordinace systémů sociálního zabezpečení platné v Evropské unii, konkrétně z nařízení EP a Rady ES č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení EP a Rady ES č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k předchozímu nařízení.

Co do věcného obsahu se návrh Smlouvy, vedle příslušnosti k účasti migrujícího pracovníka na sociálním pojištění v tom kterém státě, vztahuje na oblast důchodového pojištění (*starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů*).

Nad rámec národních předpisů přinese Smlouva možnost přiznání dílčích důchodů v případech, kdy doby pojištění v té které ze Smluvních stran nezakládají nárok podle jejich právních předpisů. Vychází se přitom z obecného principu smluvních úprav, podle něhož každá ze Smluvních stran poskytuje „dílčí“ důchod odpovídající době pojištění získané podle jejich právních předpisů.

V souladu s mezinárodními zvyklostmi je Smlouva členěna do pěti částí.

Část I – Všeobecná ustanovení

Článek 1 obsahuje definice výrazů používaných pro účely této Smlouvy.

Článek 2 vymezuje věcný rozsah Smlouvy určením právních předpisů a důchodů, na které se Smlouva vztahuje.

Vedle povinnosti placení pojistného (v ČR je úprava obsažena v zákoně č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti) jsou z dávek ve Smlouvě upraveny pouze důchody, nikoli další dávky (např. rodinné dávky, dávky v nezaměstnanosti, zdravotní péče aj.), jež bývají předmětem koordinace především mezi blízkými státy s oboustranně silnou vzájemnou migrací osob. Na české straně se Smlouva věcně vztahuje na starobní, invalidní a pozůstalostní důchody upravené zákonem o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. Obdobně je vymezena působnost Smlouvy i ve vztahu k Bělorusku.

Velmi důležité ustanovení odstavce 3 zajišťuje aplikaci Smlouvy i na nové právní předpisy přijaté k úpravě předmětu Smlouvy. To umožní provádět Smlouvu i při významnějších právních úpravách národních systémů (např. při změně systému výběru pojistného) a Smluvní strana se naopak nemůže takovými změnami zprostit svých povinností založených Smlouvou.

Článek 3 – určuje, na které osoby se Smlouva vztahuje.

Přijatá úprava sleduje současné trendy, které neomezují výhody plynoucí ze Smlouvy pouze pro občany Smluvních stran, ale kryjí všechny pojištěnce bez ohledu na občanství. To je zvláště důležité pro ČR z hlediska práva EU a požadavku na zajištění rovnosti nakládání všem jejím občanům při aplikaci bilaterálních smluv sjednaných některým jeho členem se třetím státem (rozhodnutí Soudního dvora EU v případě "Gottardo".)

Odst. 2 vylučuje z působnosti Smlouvy osoby kryté některými zvláštními systémy pro „ozbrojence“ a osoby, jejichž důchodové zabezpečení není podmíněno placením pojistného. Ustanovení bylo vloženo do Smlouvy z podnětu běloruské strany, která si nepřeje, aby osoby, jejichž důchodové zabezpečení v Bělorusku nevyplývá z placení pojistného – především příslušníci vyjmenovaných ozbrojených složek, byly kryty

Smlouvou. Na české straně uvedené osoby jsou důchodově pojištěny a Smlouva se na ně tudíž vztahuje.

Článek 4 zakládá povinnost stejného nakládání s občany druhé Smluvní strany a členy jejich rodin. Rovnost nakládání je jedním ze čtyř základních principů koordinace.

Článek 5 vyjadřuje další ze základních koordinačních principů zakládající rovnost území pro poskytování důchodů, který vylučuje možnost státu omezit jejich výplatu pouze pro osoby na vlastním území. Ustanovení upravuje rovněž výplatu důchodů mimo území Smluvních stran, a to za stejných podmínek jako vlastním občanům.

Článek 6 je inspirován právem EU o stejném posuzování skutečností bez ohledu na to, na území které Smluvní strany nastaly. Tato zásada je promítnuta prakticky ve všech nově sjednávaných smlouvách tohoto typu, včetně možnosti omezit její použití, pokud by vedla k objektivně nezdůvodněným výsledkům.

Část II – POUŽÍVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Tato část Smlouvy vymezuje standardním způsobem, právním předpisům které Smluvní strany budou osoby kryté Smlouvou podléhat a do jejíhož systému budou odvádět pojistné. V zásadě to budou právní předpisy státu, v němž je vykonávána výdělečná činnost (článek 7 odst. 1 a 2), s odchylkami (článek 7 odst. 3 až 5).

Přesným vymezením aplikace jediného konkrétního zákonodárství v daném časovém období sledují všechny smlouvy o sociálním zabezpečení cíl zabránit vyloučení osoby z pojištění, nebo naopak případnému vzniku dvojího pojištění z téže činnosti, což je další ze 4 základních principů koordinace.

Článek 8 obsahuje (rovněž v mezinárodní smluvní praxi obvyklé) ustanovení o možnosti stanovit odchylku z předchozích ustanovení.

Část III – DŮCHODY STAROBNÍ, ZA VÝSLUHU LET, INVALIDNÍ, PŘI ZTRÁTĚ ŽIVITELE (VDOVSKÉ/VDOVECKÉ, SIROTČÍ)

V oblasti důchodů upravuje Smlouva přiznání nároků na ně se zřetelem k dobám pojištění získaným ve druhé Smluvní straně a podrobně rozpracovává postup při výpočtu důchodů.

Článek 9 zakládá v odst. 1 povinnost sčítat doby pojištění získané ve Smluvních stranách a v odst. 2 ji rozšiřuje i na doby získané ve třetím státě do té míry, v jaké je sčítání dob pojištění obsaženo ve smlouvách o sociálním zabezpečení uzavřené se třetími státy. Vzhledem k poměrně dlouhé době pojištění potřebné pro nárok na důchod podle českých právních předpisů je toto ustanovení pro českou stranu zvláště významné.

Vlastní výpočet důchodů popsany ve Smlouvě (článek 10) provádějí obě Smluvní strany stejně podle univerzálního principu používaného i v EU pro koordinaci více než 30 různých důchodových systémů:

Pokud nárok na důchod vznikne podle právních předpisů jedné Smluvní strany, aniž by bylo třeba přihlížet k dobám pojištění získaným podle právních předpisů druhé Smluvní strany, instituce této strany vypočte samostatný (tzv. „národní“) důchod podle vlastních právních předpisů a se zřetelem pouze k vlastním dobám pojištění (odst. 1).

Vedle toho však provede rovněž výpočet podle odst. 2., podle něhož nejprve vypočítá tzv. teoretický důchod za všechny doby pojištění a z něj následně určí podíl odpovídající poměru dob získaných podle jejích právních předpisů k celkové době pojištění; výsledkem je tzv. „dílčí“ důchod.

Tentýž odstavec rovněž ukládá institucím obou Smluvních stran, aby pro stanovení výpočtového základu pro důchod každá z nich vzala v úvahu pouze příjmy dosažené v dobách pojištění získaných podle jejích právních předpisů a tento příjem pak považovala za dosažený i v dobách pojištění získaných podle právních předpisů druhé Smluvní strany (příp. třetího státu), k nimž přihlíží při stanovení výše teoretického důchodu. Uvedený postup (standardní pro EU) zaručí, aby výpočtový základ pro důchod nebyl „rozmělněn“ o doby, kdy osoba byla zaměstnána ve druhé Smluvní straně (příp. třetím státě).

Podle odst. 3 bude mít dotčená osoba od každé ze Smluvních stran nárok na vyšší z důchodů vypočtených jako „národní“ nebo „dílčí“ důchod. Důvodem uvedeného postupu je skutečnost, že v některých případech může být posléze uvedený výpočet vyšší a je smyslem Smlouvy vyloučit případy, kdy migrace a zaměstnání osoby v obou Smluvních stranách by mohly vést ke krácení důchodových nároků oproti osobám zaměstnaným pouze v jedné z nich.

Článek 11 zajišťuje poživateli dílčích důchodů od obou smluvních stran doplacení rozdílu mezi celkovou částkou těchto důchodů a minimálním důchodem stanoveným právními předpisy Smluvní strany, na jejímž území důchodce bydlí, pokud celková částka důchodů výše minimálního důchodu nedosahuje. Rozdíl vyplácí Smluvní strana bydliště.

Postup v případě dřívějšího vzniku nároku na důchod podle právních předpisů jedné ze Smluvních stran upravuje článek 12 odst. 1. Odstavec 2 téhož článku řeší situaci, kdy podle právních předpisů jedné ze Smluvních stran dojde ke změně druhu přiznaného důchodu. *(Např. na české straně se jedná o zánik nároku na invalidní důchod a současný vznik nároku na starobní důchod v důsledku dosažení stanovené věkové hranice podle § 61a zákona č. 155/1995 Sb. v platném znění).*

Článek 13 obsahuje zvláštní ustanovení týkající se důchodů. Odstavec 1 řeší způsob nakládání s dobami pojištění kratšími než 12 měsíců. V odstavci 2 pak česká strana pro nárok na tzv. důchod „invalidy z mládí“ stanoví podmínku trvalého pobytu osoby na území státu. Přiznání této dávky není podmíněno získáním určité doby pojištění a je důvodné vyloučit případy, aby nárok na ni neuplatňovaly osoby bydlící mimo ČR.

Část IV – RŮZNÁ USTANOVENÍ

Tato část Smlouvy obsahuje standardní závazky přijímané za účelem usnadnění provádění Smlouvy či konkretizaci zásad v ní obsažených (články 14 až 22).

Článek 14 předvídá sjednání správního ujednání, jež je standardním doprovodným dokumentem tohoto typu smluv. V něm budou určena styčná místa.

Článek 15 upravuje poskytování vzájemné pomoci mezi úřady a institucemi, která se poskytuje bez vzájemné úhrady nákladů, výměnu informací a možnost vést komunikaci v úředním jazyce kterékoli Smluvní strany.

Článek 16 zakládá domněnku, že žádost o důchod vůči jedné Smluvní straně se považuje i za žádost o důchod od druhé Smluvní strany, je-li z informací žadatele zřejmé, že osoba získala ve druhé Smluvní straně nějaké doby pojištění. Tento obvyklý

postup vylučuje, aby osoba byla nucena podávat dvě samostatné žádosti a je na institucích obou Smluvních stran, aby si veškeré informace vedoucí k přiznání důchodů mezi sebou vyměnily (odst. 1). Způsob ověřování překladu předkládaných dokumentů je ponechán na příslušných úřadech Smluvních stran (odst. 2). Odstavec 3 obsahuje osvobození od ověřování dokumentů předkládaných při provádění Smlouvy, vč. „tzv. „superlegalizace“ diplomatickými nebo konzulárními úřady s tím, že dokumenty ověřené institucí jedné Smluvní strany jako pravé a přesné kopie budou jako takové přijaty i institucí druhé Smluvní strany.

Opravný prostředek proti rozhodnutí instituce je možné podat u instituce kterékoli ze Smluvních stran s tím, že rozhodovat se bude podle právních prostředků Smluvní strany, jejíž instituce rozhodnutí vydala (článek 17).

Článek 18 stanoví povinnost institucí na veškeré dokumenty předložené podle Smlouvy uvést datum jejich přijetí a postoupit je kompetentní instituci druhé Smluvní strany. Současně obsahuje pravidlo, že žádosti o dávku, dokumenty či opravné prostředky podané v předepsané lhůtě, avšak v nesprávné Smluvní straně, se automaticky považují za podané správně a včas.

Článek 19 určuje, že lékařská vyšetření potřebná pro aplikaci smlouvy bude provádět Smluvní strana bydliště dotčené osoby, a to bez úhrady od druhé Smluvní strany, za předpokladu, že se bude jednat o výkony předpokládané právními předpisy strany, která je provedla (odst. 1). Konečné rozhodnutí o míře ztráty pracovní schopnosti, druhu a příčině invalidity však bude vždy na příslušné instituci Smluvní strany vyplácející důchod (odst. 2). Styčná místa Smluvních stran určí způsob výměny příslušných lékařských dokumentů (odst. 3).

Článek 20 ukládá povinnost platby vyplývající z provádění Smlouvy realizovat do druhé Smluvní strany v eurech (odst. 1). Podle odst. 2 jsou Smluvní strany povinny zajistit převod důchodů podle Smlouvy bez ohledu na případná opatření přijatá Smluvními stranami k omezení přeshraničního transferu jejich devizových prostředků.

Článek 21 – Důvěrnost informací - souvisí se stále větším důrazem na ochranu osobních údajů a promítá se ve všech nově sjednávaných smlouvách o sociálním zabezpečení (smlouvy staršího typu žádná podobná ustanovení neobsahovaly). Snahou je skloubit obecnou svrchovanost národních předpisů v zacházení s osobními informacemi s požadavkem na přeshraniční výměnu těchto informací, která je pro aplikaci Smlouvy nezbytná.

Článek 22 upravuje řešení sporů, k nimž může při provádění Smlouvy docházet. Dohodnuté znění vychází z dosavadních dlouholetých zkušeností, že naprostá většina sporů je vyřešena jednáním již na úrovni institucí. V některých složitějších případech k vyřešení sporu napomůže stanovisko příslušných úřadů, resp. jednání mezi ministerstvy. Nikdy se však neukázala potřeba zřizovat zvláštní arbitrážní komise a přijímat složitá pravidla jejich rozhodování.

Část V – PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Článek 23 vylučuje přiznání nároků na důchod přede dnem vstupu Smlouvy v platnost (odst. 1).

Smlouva nepřipouští přezkoumání dříve přiznaných důchodů s jedinou výjimkou – na žádost budou přepočteny důchody, při jejichž výpočtu nebyla zhodnocena doba pojištění získaná na území druhé Smluvní strany. Pokud by však tento postup vedl ke snížení důchodu, bude jeho výplata ponechána v původní výši (odst. 2).

Článek 24 určuje postup, jakým lze provádět případné změny nebo doplnění Smlouvy.

Poslední dva články obsahují opět úpravu standardní pro danou kategorii mezinárodních smluv:

Článek 25 stanoví její platnost v návaznosti na oznámení o splnění všech nezbytných podmínek pro vstup Smlouvy v platnost podle pravidel platných v každém státě (v ČR souhlas obou komor Parlamentu ČR, ratifikace prezidentem).

Z článku 26 - o platnosti, resp. ukončení platnosti Smlouvy - pak vyplývá, že se Smlouva sjednává na dobu neurčitou, každý ze smluvních států ji může vypovědět, a pokud by k takové výpovědi došlo, všechny nároky podle Smlouvy získané zůstanou zachovány.

Následují závěrečné formulace o zmocněncích, místu a datu podpisu, jazycích a počtu vyhotovení Smlouvy, spolu s podpisovou klausulí.

.....

Přes velmi úzký věcný rozsah bude sjednání Smlouvy představovat jisté finanční dopady na státní rozpočet, související zejména s počtem běloruských občanů, kterým za české doby vznikne na základě Smlouvy nárok na český důchod.

Ze státního rozpočtu budou hrazeny výdaje na důchody těm osobám, jejichž česká doba pojištění sama o sobě nepostačuje pro přiznání samostatného důchodu (u starobních důchodů je to doba kratší než 20, resp. 30 až 35 let vzhledem k postupnému prodlužování potřebné doby pojištění), avšak spolu s dobou hodnotitelnou běloruskou stranou bude potřebná doba pojištění splněna.

Částečnou představu, jak se doba pojištění promítne v důchodu přiznaném podle Smlouvy, si lze udělat z následujícího propočtu.

Náklady na české důchody přiznané podle předkládané Smlouvy souvisí s úrovní migrace osob mezi oběma státy. Pomineme-li běloruské turisty a další osoby pobývající v ČR bez napojení na český systém sociálního pojištění, pak počet těch, jimž jejich výdělečná činnost v ČR pomůže získat nároky na český důchod, bude omezen pouze na několik stovek. *(K 31. 12. 2014 mělo povolení k zaměstnání v České republice 457 běloruských občanů a dalších 297 mělo živnostenské oprávnění.)* Počet českých občanů zaměstnaných a pojištěných v Bělorusku je zatím minimální.

Vyjdeme-li ze skutečnosti, že průměrná výše vypláceného českého důchodu k 31. 1. 2016 činila 3.306 Kč, pak roční náklady na důchody, pokud by je všechny výše uvedené osoby uplatnily současně, by činily necelých 30 mil. Kč (3.306 x 754 x 12).

Jedná se však jen o teoretickou úvahu. Stáří osob přicházejících do České republiky pracovat se v naprosté většině případů pohybuje mezi 20 až 35 lety. To znamená, že věkovou podmínku pro nárok na důchod mohou splnit přibližně za 30 let. Z uvedeného vyplývá, že česká strana by měla na základě Smlouvy poskytnout důchody běloruským pracovníkům v částce okolo cca 30 mil Kč ročně, které však nebudou poskytnuty ihned od vstupu Smlouvy v platnost, ale platby budou nabíhat postupně s ohledem na dovršování věkové hranice potřebné pro nárok na důchod a za předpokladu, že běloruská instituce potvrdí dostatečnou dobu pojištění dotčených osob v Bělorusku tak, aby spolu s českou dobou byla získána minimální potřebná doba pojištění.

Sjednání smlouvy o sociálním zabezpečení s kterýmkoli státem představuje menší či větší dopad na státní rozpočet. V případě Smlouvy s Běloruskem však z hlediska celkových plateb na důchody v České republice se nebude jednat o zásadní zvýšení nákladů. Prostředky na provádění Smlouvy budou čerpány z kapitoly MPSV.

Český právní systém neobsahuje možnost vrácení pojistného a Smlouva tak představuje jedinou možnost, jak zhodnotit běloruským občanům v souvislosti s dřívějším zaměstnáním v našem státě odvedené daně, resp. zaplacené pojistné.

Smlouva bude mít rovněž velký význam pro české občany zaměstnané a pojištěné po určitou dobu v Bělorusku. Nepůjde jen o to, že jim běloruská strana bude za uvedenou dobu poskytovat důchod (jeho částka nebude patrně nijak vysoká), ale především o to, že i bez souběžného placení pojistného v České republice bude tato doba zohledněna při posuzování nároku na český důchod.

.....

Předkládaná Smlouva odpovídá po obsahové i formální stránce mezinárodně uznávaným požadavkům na koordinaci sociálního zabezpečení v oblasti důchodů tak, jak jsou vyjádřeny v úmluvách MOP, Rady Evropy i v předpisech EU. V zájmu provázanosti s posledně uvedenými právními dokumenty a z důvodu zajištění jednotné praxe obsahuje principy obsažené v nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a v nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Z hlediska rovných příležitostí je Smlouva neutrální, je v souladu se závazky vyplývajícími z členství v EU, se závazky převzatými v rámci jiných smluv a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva.

Předkládaný dokument je smlouva prezidentského charakteru, jež je před ratifikací předkládána k vyslovení souhlasu oběma komorám Parlamentu ČR podle článku 49 písm. a) a e) Ústavy ČR, protože upravuje práva a povinnosti osob a týká se věcí, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

Sjednání Smlouvy nevyžaduje změny v českém právním řádu. Její provádění bude zajišťováno v rámci působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí na základě platných právních předpisů se zřetelem k ustanovení této smlouvy (budou se aplikovat české právní předpisy a v případech, kdy Smlouva obsahuje specifickou úpravu – např. o sčítání dob pojištění – budou aplikována příslušná ustanovení Smlouvy).

Vláda České republiky se sjednáním Smlouvy vyslovila souhlas svým usnesením ze dne 24. srpna 2016 č. 756. Za českou stranu smlouvu podepsal dne 14. března 2018 v Minsku mimořádný a zplnomocněný velvyslanec Ing. Milan Ekert.

V Praze dne 27. dubna 2018

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.