

STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy a dalších na vydání zákona,
kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění,
ve znění pozdějších předpisů
(sněmovní tisk č. 500)**

Vláda na své schůzi dne 1. července 2019 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k tomuto návrhu **nesouhlasné stanovisko**, a to především z těchto důvodů:

1. Vláda je předně toho názoru, že závažné koncepční změny systému důchodového pojištění, navíc s velkým finančním dopadem, by neměly být předkládány izolovaně, ale teprve jako výsledek širší odborné a politické diskuse. Platformou pro diskusi o důchodovém systému jako celku, ale i o jeho dílčích změnách, by měla být především Komise pro spravedlivé důchody ustavená v návaznosti na Programové prohlášení vlády, v níž jsou zastoupeny všechny poslanecké a senátorské kluby. Předložení návrhů prostřednictvím Komise pro spravedlivé důchody by mj. umožnilo vyhnout se některým dále zmíněným věcným či legislativním nedostatkům návrhu zákona.
2. Koncepce navrhovaného zákona je podle mínění vlády velmi problematická, neboť návrh zákona popírá základní princip důchodového pojištění, jímž je princip zásluhovosti. Tento princip zevrubně a výstižně popsal např. Ústavní soud ČR ve svém nálezu, který byl vyhlášen pod č. 135/2010 Sb. Důchod z důchodového pojištění má nahrazovat při vzniku sociální události předchozí příjmy z pracovní činnosti jen do určité míry, která je dána společenským konsensem. Český systém důchodového pojištění je přitom způsobem výpočtu důchodu charakteristický příznivým náhradovým poměrem pro nízkopříjmové pojištěnce a obsahuje celou řadu ochranných prvků, které zamezují negativnímu dopadu určitých životních situací na výši důchodu (např. náhradní doby, vyloučené doby, fiktivní vyměřovací základy v určitých situacích, zachování osobního vyměřovacího základu). Pokud by byl zaručen navrhovaný minimální starobní důchod bez zřetele na rozsah předchozí pracovní aktivity, tedy i v případě kratší doby pojištění, a na dosahované příjmy, tj. i v případě nižších či nízkých příjmů, byl by tento princip zásluhovosti značně popřen a měl by za následek, že by u velkého počtu pojištěnců nebylo rozhodující, jakých dosahují příjmů z výdělečné činnosti. Nižší důchod je též

často přiznáván i před dosažením důchodového věku, a právě vzhledem k tomu, že důchod je pobírán déle, se procentní výměra důchodu podle pojistněmatematických principů snižuje za chybějící dobu do dosažení důchodového věku; tento princip předčasného starobního důchodu by tak byl navrhovaným minimálním starobním důchodem u velkého počtu pojištěnců eliminován.

3. Navrhovaný minimální starobní důchod by měl nivelizující dopad, pokud jde o výši starobních důchodů, a dále by byl demotivující, a to též ve vztahu k placení pojistného na důchodové pojištění, neboť výše důchodu by se neodvísela od odvedeného pojistného. U pojištěnců s nízkými příjmy by mohlo docházet i k tomu, že by měli důchod, který nepodléhá odvodům pojistného ani dani, vyšší, než předchozí čistý příjem z výdělečné činnosti, což je paradoxní, neboť odchodem do starobního důchodu by se jejich příjmová úroveň zvýšila.
4. Zvolený referenční indikátor Evropského statistického úřadu není vhodný pro vymezení minimálního starobního důchodu, a to jak z hlediska časové dostupnosti, tak zejména z hlediska jeho účelu a metodického vymezení. Návrh zákona předpokládá použití „měsíční hranice příjmové chudoby pro jednotlivce“ za rok předcházející roku, v němž byla podána žádost, což však není v praxi reálné, neboť údaj za tento předcházející rok je k dispozici vždy s určitým zpožděním. Hranice příjmové chudoby je (v souladu s definicí Eurostatu) stanovena na 60 % národního mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu domácnosti po sociálních transferech a výpočet je založen na relativní vazbě na mediánový příjem výběrového souboru domácností. Nejedná se tedy o kalkulaci nezbytných prostředků, které průměrná dospělá osoba potřebuje na jeden rok. Vzhledem k tomu, že takto statisticky vytvořená hranice příjmu, která je určena pro potřeby mezinárodního srovnání, nereprezentuje minimální nezbytné náklady domácností důchodců, nelze souhlasit s použitím této hranice pro navrhovaný účel. Navíc hranice chudoby je stanovována nejen pro jednotlivce, ale i pro dvojici dospělých osob nebo pro jednotlivce s dítětem, a není důvodné např. u manželské dvojice vycházet z hranice pro jednotlivce, která není polovinou hranice stanovené pro dvojici. Dalším problémem je, že Evropský statistický úřad sám nezjišťuje hranice příjmové chudoby, jak předpokládá návrh zákona, nýbrž jen přejímá výsledky výběrového šetření prováděného podle metodiky Evropského statistického úřadu národními statistickými úřady, tj. v České republice výsledky šetření prováděného Českým statistickým úřadem, a tyto výsledky pak uveřejňuje v rámci statistik na svých webových stránkách (pro srovnatelnost zveřejňuje jednotlivé výsledky šetření z národních států v eurech). Muselo by se tedy vycházet z výsledků šetření zveřejňovaných v České republice (kde jsou údaje uváděny v Kč), což však neodpovídá navrhovanému znění zákona; jedná se

přítom o zásadní otázku oficiálního zjišťování relevantního údaje, na němž závisí výše důchodů velkého počtu poživatelů starobního důchodu.

5. Návrh zákona má značné rozpočtové dopady. V případě, že by byl návrh postaven jako dorovnání důchodů nižších než minimální na jeho úroveň, roční náklady by se pohybovaly na úrovni 12,3 mld. Kč; pokud je návrhem zákona zamýšleno přiznávat minimální starobní důchod jako novou samostatnou dávku, jednalo by se o finanční dopad ve výši cca 85 mld. Kč, což je mimo reálné možnosti státního rozpočtu.
6. Jednotlivá navrhovaná ustanovení jsou velmi nejasně formulována a navrhovaná úprava je věcně neúplná či nelogická. Jen příkladmo vláda upozorňuje na tyto nedostatky:
 - a) Není zřejmá základní skutečnost, kdy vlastně vzniká nárok na minimální starobní důchod, tj. kterým dnem, a zda se minimální starobní důchod pravidelně přepočítává podle nové hranice příjmové chudoby a k jakému dni a zda a jak se provádí doplatek;
 - b) Není upraven vztah mezi minimálním starobním důchodem a pravidelnou valorizací důchodů od splátky důchodu splatné v lednu, tj. není zřejmé, zda se má minimální starobní důchod běžně valorizovat nebo se má valorizovat jen skutečný důchod pojištěnce a výše této dávky se má porovnat s aktualizovanou výší minimálního důchodu. Pokud by měl být minimální starobní důchod stanovován nově vždy k 1. lednu a zpětně od tohoto dne také doplacen, vzniká neúměrná administrativní zátěž, neboť valorizace důchodu by proběhla od splátky důchodu splatné v lednu a zpětně od 1. ledna by se měla změnit výše důchodu podle nové hranice příjmové chudoby, což by mělo následně vliv na výši valorizace;
 - c) Návrh zákona se má vztahovat i na tzv. dílčí důchody na základě práva EU nebo mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení; je nelogické, aby dílčí starobní důchod vypočtený např. jen za dva roky doby pojištění v České republice, který bude logicky nízký, byl zvýšen na částku minimálního starobního důchodu a v této výši vyplácen do ciziny, což není nijak odůvodnitelné ani spravedlivé, a to též ve vztahu k českým důchodcům, kteří museli splnit stanovenou dobu důchodového pojištění 35 let, přičemž by jim náležel starobní důchod ve stejné minimální výši. Návrh také neobsahuje pravidla, jakým způsobem se bude dílčí důchod z ciziny, přiznaný a vyplácený ve měně příslušného státu, přepočítávat na českou měnu pro účely porovnání, zda „souběh starobního důchodu a důchodu vypláceného z ciziny“ je nižší než „minimální starobní důchod“ a zároveň není zřejmé, v jakých časových intervalech bude tento souběh s ohledem na kurzové rozdíly přepočítáván;

- d) Návrh nepamatuje na situaci, kdy příjmy z majetku plynou jen po část kalendářního roku, přičemž skutečnost, že se bude jednat o příjem podléhající zdanění, bude často zřejmá až v následujícím kalendářním roce v návaznosti na případné daňové přiznání. Bylo by tak nejasné, jak by měl plátce důchodu v těchto případech postupovat a ani není založena objektivní odpovědnost v těchto případech za přeplatky vzniklé tím, že bude dodatečně zjištěno, že není plněna majetková podmínka;
- e) Předložený návrh zákona postrádá návaznost na případné pozůstalostní důchody, resp. neupravuje, jakým způsobem budou vypočteny vdovské, vdovecké či sirotčí důchody v případě, že poživatel minimálního starobního důchodu zemře. Není tedy např. zřejmé, z jakého starobního důchodu budou vypočítány pozůstalostní důchody;
- f) Návrh směřuje hmotněprávní a procesní pravidla; procesní otázky přitom upravuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nikoliv zákon o důchodovém pojištění, a proto by úprava podávání žádostí, povinností pojištěnců, lhůt a součinnosti s jinými orgány měla být obsažena v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nikoliv nesystémově v zákoně o důchodovém pojištění, v němž tyto procesní otázky upraveny nejsou.