

## STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Václava Klause a Zuzany Majerové Zahradníkové na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 754)**

Vláda na své schůzi dne 16. března 2020 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k tomuto návrhu **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména pro jeho nesystémovost, finanční dopady a dále uvedené zásadní věcné a legislativní nedostatky způsobující jeho neproveditelnost:

1. Vláda konstatuje, že návrh zákona nesystémovým způsobem zasahuje do dosavadní koncepce sociálního a daňového systému v České republice. Na úkor státního rozpočtu se mají vynakládat prostředky dosud podléhající dani z příjmů fyzických osob na zvýšení příjmu poživatelům starobního nebo invalidního důchodu, a to na základě rozhodnutí fyzické osoby, která je vůči nim osobou blízkou. Takto by podle návrhu mělo být přispíváno i poživatelům nadprůměrných důchodů nebo poživatelům důchodů s dalšími příjmy. Čím vyšší příjem bude mít daná fyzická osoba, tím vyšší bude poskytovaný příspěvek, a to bez ohledu na celkovou příjmovou a majetkovou situaci důchodce. Zároveň pak především také bez ohledu na možnosti státního rozpočtu, v němž se pak nebude dostávat prostředků, které by mohly být využity ve prospěch skutečně sociálně potřebných osob.
2. Vláda nezpochybňuje potřebu mezigenerační solidarity, je však toho názoru, že předložený návrh zákona téma nezpracovává vhodným způsobem. Alimentace a vyživovací vztahy jsou projevem rodinné solidarity, slušnosti a morálky a jsou funkcí rodiny samé. Vzájemná vyživovací povinnost mezi členy rodiny je primárně regulována instituty soukromého práva (§ 910 a násl. občanského zákoníku). Veřejný systém důchodového pojištění však pracuje s pojmem solidarity v širším smyslu slova, která není a ani nemůže být jakkoli spojována s rodinnými vazbami jednotlivých pojištěnců, ale pouze se společností jako celkem. Netřeba zdůrazňovat, že solidarita ve smyslu předpisů práva veřejného a soukromého nemusí být a často ani není ve vzájemném souladu. Návrh zákona se však přesto snaží velmi zjednodušujícím způsobem tyto „odlišné světy“

propojit a dopouští se přitom, jak dále uvedeno, řady věcných i legislativních pochybení. Tato legislativně technická pochybení jsou sama o sobě natolik zásadní, že vyvolávají jeho neaplikovatelnost.

3. Zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti upravuje pouze odvod pojistného na nemocenské a důchodové pojištění, neupravuje však poskytování dávek z tohoto pojištění či poskytování jiných příspěvků. Podle předloženého návrhu má však tento zákon upravovat podmínky nároku na příspěvek a jeho poskytování. Příspěvek ke starobnímu nebo invalidnímu důchodu nemá být hrazen z pojistného podle zákona č. 589/1992 Sb., ale z příjmů ze závislé činnosti a samostatné výdělečné činnosti bez vztahu k pojistnému nebo vyměřovacímu základu pro pojistné dané fyzické osoby, a proto jeho úprava do zákona o pojistném na sociální zabezpečení vůbec nepatří.
4. Finanční dopad realizace opatření uvedeného v návrhu zákona je podhodnocen, neboť údaje uváděné v důvodové zprávě vycházejí z nesprávných předpokladů, zejména o počtu výdělečně aktivních osob. Vláda uvádí, že z údajů o aktuálním počtu poživatelů starobních a invalidních důchodů a míry zaměstnanosti a z předpokladu, že rodina má v průměru dvě děti, vychází kvalifikovaný odhad finančního dopadu ve výši nejméně cca 6 až 8 mld. Kč, pokud by bylo možno poskytovat příspěvek více blízkým osobám, a ve výši nejméně 5 až 7 mld. Kč, pokud by mohl být příspěvek poskytován jen jedné blízké osobě (návrh zákona je ve vztahu k vymezení blízkých osob nejasný). Vždy však je finanční dopad vyšší, než je uvedeno v důvodové zprávě, tedy 2 až 3 mld. Kč.
5. Konstrukce příspěvku na starobní nebo invalidní důchod blízké osobě v navrhovaném § 16b zákona č. 589/1992 Sb. vykazuje mimo výše uvedené obecné nedostatky i některá konkrétní legislativní pochybení, zejména:
  - U poživatelů invalidního důchodu návrh nerozlišuje, zda je tento důchod poskytován z důvodu invalidity prvního, druhého nebo třetího stupně. U poživatelů invalidního důchodu prvního a druhého stupně však zákon předpokládá, že budou nadále pracovat (doba pobírání těchto důchodů není sama o sobě dobou důchodového pojištění, na rozdíl od pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně).
  - Není zřejmé, kdo se míní fyzickou osobou uvedenou v § 16b odst. 1, tj. zda jakákoli fyzická osoba, která dosahuje v navrženém ustanovení blíže nespecifikované příjmy ze závislé či samostatné výdělečné činnosti, nebo jen ti, kteří jsou poplatníky pojistného podle zákona č. 589/1992 Sb. Okruh blízkých osob není vymezen v zákoně, nýbrž jen prostřednictvím poznámky pod čarou, která však nemá normativní charakter. Z dikce navrhovaného ustanovení nevyplývá, zda se může jednat jen o jednu blízkou osobu nebo o více blízkých osob.

- Chybí jednoznačné vymezení příjmu, z něhož by se měl poskytovat příspěvek. Zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti upravuje vyměřovací základ pro pojistné, který není identický s příjmy ze závislé činnosti a ze samostatné výdělečné činnosti poplatníka pojistného. Orgány sociálního zabezpečení nemají přehled o příjmech jednotlivých poplatníků pojistného. Příspěvek by se měl podle návrhu platit i z příjmů osob, které nejsou účastné nemocenského a důchodového pojištění a tím ani nejsou poplatníky pojistného.
- Navrhované ustanovení § 16b odst. 2 je zmatečné, pokud jde o orgán, kterému má být doručeno oznámení, tj. České správě sociálního zabezpečení (ČSSZ) nebo okresní správě sociálního zabezpečení (OSSZ). Není řešeno, jak se bude postupovat, jestliže důchod nevyplácí ČSSZ, neboť důchody vyplácejí i Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo spravedlnosti. Přehlíží se, že důchod může být vyplácen i v hotovosti.
- Není upraveno, kdo bude příspěvek vyplácet starobním a invalidním důchodcům, neboť tuto povinnost návrh zákona nikomu neukládá.
- Chybí úprava splatnosti příspěvku a další otázky související s jeho výplatou, například evidence vyplacených příspěvků.
- Podle § 16b odst. 6 by měl zaměstnavatel v případě, že odvádí pojistné, které je povinen platit zaměstnanec, odvádět rovněž příspěvek. Protože není stanoveno, že příspěvek je hrazen na úkor pojistného (tj. příspěvek by se odečítal od pojistného, jehož poplatníkem je zaměstnanec), platil by vlastně příspěvek zaměstnavatel ze svých zdrojů. Není upraveno, jak by zaměstnavatel odvod příspěvku prováděl a vykazoval; podle zákona č. 589/1992 Sb. odvádí zaměstnavatel pojistné OSSZ za všechny své zaměstnance v úhrnu, čemuž nekoresponduje návrh zákona. Odvod příspěvku zaměstnavatelem by byl značně administrativně i finančně náročný a značně by zatěžoval zaměstnavatele, k čemuž se důvodová zpráva vůbec nevyjadřuje.