

Návrh na řešení dopadů nálezu Ústavního soudu

I. Úvod

V žalobě podané u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „KS“) žalobce napadl výši přiznaného důchodu, i když (jak také sám uvádí) si byl vědom skutečnosti, že stanovení výše důchodu bylo provedeno v souladu s ustanovením § 15 a násl. zákona o důchodovém pojištění. Žalobce nicméně poukázal na skutečnost, že **výše přiznaného důchodu činí pouze 19 % jeho předdůchodových příjmů**. V této souvislosti žalobce podotýká, že průměrná výše důchodu (v roce 2004) činila 44 % hrubého (57 % čistého) příjmu. Žalobce dále konstatoval, že přiznaný důchod zakládá naprostou nerovnost jeho osoby vůči ostatním poživatelům důchodů.

KS vyslovil názor, že napadené ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění není ustanovením, které by nerovnosti odstraňovalo, ale naopak ustanovením, které nerovnosti mezi pojištěnými zjevně zakládá.¹ Z toho KS dále dovodil, že je třeba posoudit, zda jsou důvody pro takový postup objektivní a zda jsou k tomu použité prostředky přiměřené. **Stanovené redukční hranice a procentní sazby nesou podle KS znaky čiré libovůle zákonodárce**. V této souvislosti KS konstatuje, že redukce by měla být pro všechny pojištěné osoby stejná s tím, že právní stát se nemůže prohlašovat za nositele pojištění a současně vybrané prostředky rozdělovat způsobem, že pojištěncům, kteří do systému přispěli nejvíce, nezaručuje mnohdy ani 20 % jejich původního měsíčního příjmu, ze kterého bylo pojistné vybráno. Ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění je tak podle názoru KS rozporné s článkem 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s článkem 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť podle názoru KS zjevně nepřiměřeným způsobem diskriminuje značnou část pojištěných a zakládá nerovné zacházení. Dále KS vyslovil názor, že **relace mezi zaplaceným pojistným a plněním není zřetelná a přiměřená – zejména aplikace druhé redukční hranice vede k podstatnému snížení dávky, což vede k poškození pojištěnců s vyššími příjmy**. Následně KS postoupil případ Ústavnímu soudu (dále jen „ÚS“).

ÚS shledal ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, které zakotvuje způsob stanovení výpočtového základu, z něhož se vypočítává procentní výměra důchodu, tedy i výši tzv. redukční hranice, protiústavním², neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení dle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami pojištěnců a s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem. Z toho musí vycházet **základní principy řešení**:

1. ÚS nezpochybnil princip mezigenerační solidarity a existující důchodový systém v podstatě akceptoval. Přitom však konstatoval, že **princip solidarity nemůže potlačit princip zásluhovosti** takovou měrou, aby došlo k neakceptovatelnému nepoměru mezi výší odvedeného pojistného a vyměřeného důchodu.

¹ K požadavku KS je třeba uvést, že ÚS sice shledal ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, které zakotvuje způsob stanovení výpočtového základu, z něhož se vypočítává procentní výměra důchodu, tedy i výši tzv. redukčních hranic, protiústavním, nikoliv však obecně existenci redukčních hranic jako takových.

² Stručná charakteristika nálezu ÚS a samotný náleze ÚS je v příloze (Příloha A - Rozhodnutí ÚS).

2. K realizaci nálezu ÚS **nelze** přistupovat tak, že se přijme „na první pohled“ jednoduché řešení, které by spočívalo ve **formální změně**, např. v tom, že by se „zrušilo pojistné“ nebo by se „přejmenovalo“ na zvláštním názvem označenou daň, **aniž by se změnily jeho prvky** (tj. poplatníci, vyměřovací základy, sazby atd.), a důchodový systém by byl plně financován z daní s tím, že by tak přestala existovat vazba na nález ÚS.
3. V konstrukci výpočtu důchodů se musí více promítnout princip zásluhovosti. Při hledání možného řešení je třeba postupovat s přihlédnutím k mezinárodnímu právu a úmluvám. Konkrétní návrh by tedy **neměl jakýmkoliv způsobem porušovat závazky ČR vyplývající z mezinárodních úmluv.**
4. ÚS ponechává otázku **konstrukce výpočtu důchodu plně v rukách zákonodárce** a dává současně prostor nejen pro úpravu parametrů redukčních hranic (v důsledku zrušení § 15 zákona o důchodovém pojištění), ale i pro realizaci dalších opatření, které by zvýšily ekvivalenci v důchodovém systému obecně.
5. Vzhledem ke konstatování ÚS, že současná konstrukce výpočtu důchodu zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivního „zastropování“ vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznaného důchodu u části pojištěnců, čímž se porušuje čl. 1 a 3 odst. 1 Listiny, je třeba přistoupit k **výraznému snížení maximálního vyměřovacího základu** pro pojistné.
6. Obecně platí, že nálezy ÚS mají účinky pouze do budoucna, tzn., že na již vyměřené důchody nález ÚS nemá vliv, a proto se **již přiznané důchody nemusí přepočítávat.**

Při hledání řešení se proto vychází z toho, že je třeba posílit vztah mezi zaplaceným pojistným a výší důchodu. Bude tedy třeba současně snížit maximální vyměřovací základ pro odvod pojistného (strop) a provést i změny v konstrukci důchodu. S ohledem na nepříznivý výhled bilance důchodového systému se považuje za potřebné hledat takové **řešení, které by ve střednědobém horizontu nezhoršilo bilanci** systému. Proto se návrh neomezuje jen na změnu redukcí, ale uvažuje i řadu dalších opatření, která by v souhrnu posilovala ekvivalenci systému a současně zajistila finanční neutralitu návrhu.

II. Možnosti a principy řešení

Obecnost nálezu ÚS nedává možnost nalezení pouze jednoho řešení na expertní úrovni, ale bude třeba učinit politická rozhodnutí, na základě kterých bude sestaveno konkrétní technické řešení. Potřebu těchto politických řešení ukazují i různé „výklady“ nálezu, které se od jeho vydání objevují. Je možné identifikovat několik klíčových rozhodovacích bodů:

1. Forma řešení
2. Rozsah řešení
3. Dopad do salda systému
4. Existence přechodného období

Ad 1) Forma řešení

Z pohledu formy řešení je možné jít v zásadě dvěma cestami. Tou první je formální řešení, tj. řešení mimo podstatu samotného nálezu, a druhou je potom řešení věcné, které se bude snažit vypořádat se samotnými výtkami ÚS.

Formální způsob řešení by znamenal přechod od sociálního pojištění k zabezpečovacímu systému, což by vedlo ke zrušení pojistného a jeho nahrazení daní³. Nepochybně by se jednalo nejen o „formální“ změnu a terminologické nahrazení několika pojmů v legislativě. Při zrušení pojistného jako samostatné platby a jeho převedení do daňového systému by bylo nutné vyřešit celou řadu otázek zásadního charakteru (např. stanovení rozsahu převáděného pojistného, okruh poplatníků, charakter sloučené platby, druh daně, do které se pojistné převede, rozsah legislativních změn). Tento způsob vypořádání se s nálezem ÚS se ukazuje **nikoliv jako nejjednodušší, ale jako nejobtížnější – především z legislativního a časového hlediska. Navíc existuje potenciální hrozba nařčení z obcházení nálezu ÚS. Vzhledem k výše nastíněným problémům je proto tento přístup uváděn pouze v teoretické rovině a ve vlastním materiálu není analyzován.**

Je důvodné se domnívat, že by se jednalo o obcházení nálezu a takové řešení by mohlo být v budoucnu zpochybněno. Proto se **nedoporučuje řešení spočívající pouze ve formálních změnách, které neřeší podstatu, a doporučuje se věcné řešení.**

Ad 2) Rozsah řešení

Nejprve je třeba rozhodnout, zda řešení bude spočívat v nastavení nových parametrů na výdajové straně základního důchodového pojištění (tj. pro výpočet výše nově přiznaného důchodu), na příjmové straně (změny v pojistném na důchodové pojištění) nebo kombinací obou možností.

a) Úpravy pouze na výdajové straně

Tyto úpravy se obecně týkají nastavení parametrů pro výpočet výše u nově přiznávaných důchodů. K naplnění nálezu ÚS je nutné, aby došlo ke zvýšení náhradového poměru u vyšších příjmových skupin obyvatel. S ohledem na obecnost nálezu lze považovat za vhodné při rozhodování **vycházet z dopadů na osoby dosahující náhradového poměru 19 %** při aplikaci současných pravidel, což byla situace posuzovaná ÚS⁴. Bude proto třeba rozhodnout, o kolik se mají zvýšit důchody ve vztahu k předchozím mzdám u těchto osob.

ÚS ve svém nálezu nespécifikoval, jaké navýšení u posuzovaných skupin obyvatel by bylo z jeho strany považováno za soulad s příslušnými články Ústavy či Listiny a toto rozhodnutí v zásadě ponechal na rozhodnutí politickém. MPSV doporučuje při rozhodování zvažovat zvýšení náhradového poměru v rozpětí 3 – 10 procentních bodů („dále jen „p.b.“).

S ohledem na to, že ÚS ve svém nálezu zmiňuje mj. existenci maximálního vyměřovacího základu pro pojistné a vazbu příspěvků a dávek, se **nedoporučuje řešení spočívající pouze v úpravách na výdajové straně**. Proto nelze příjmovou stranu při řešení pominout, resp. hrozí riziko ad hoc změn v pojistném, které ÚS v nálezu kritizoval.

b) Úpravy pouze na příjmové straně

Úpravami na příjmové straně nelze docílit přímého zvýšení důchodů vyšších příjmových skupin, ale vyloučením vysokých příjmů z placení pojistného vhodně nastaveným maximálním vyměřovacím základem pro pojistné lze dosáhnout toho, že se náhradový poměr proti skutečně placenému pojistnému zvýší a zároveň dojde k uvolnění prostředků pro soukromé zabezpečení těchto osob na stáří.

³ Principy důchodových systému spolu s popisem vývoje jednotlivých prvků důchodového systému v ČR a současným právním stavem jsou popsány v příloze (Příloha B. Vývoj a stav hlav. param. zákl. důch. pojištění).

⁴ Na základě dostupných statistických údajů tento stav odpovídá příjmům na úrovni cca 84 tis. Kč (tj. zhruba 3,6 násobek průměrné mzdy).

V současné době (s výjimkou dočasného opatření pro rok 2010, kdy je na úrovni 72 násobku průměrné měsíční mzdy) je maximální vyměřovací základ pro pojistné stanoven na úrovni 48 násobku průměrné měsíční mzdy. Tento maximální vyměřovací základ je nad úrovní příjmů v posuzovaném případě⁴. Proto se doporučuje snížení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné, a to na 24 - 36 násobek průměrné měsíční mzdy.

S ohledem na to, že ÚS ve svém nálezu přímo zrušil ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, a lze tedy předpokládat, že očekává jeho úpravu, se **nedoporučuje řešení spočívající pouze v úpravách na příjmové straně** (v případě přijetí tohoto řešení by maximální vyměřovací základ měl být výrazně nižší, a to na úrovni blízké 24 násobku průměrné měsíční mzdy; takové řešení by vedlo k přímému zhoršení bilance bez možnosti protisměrného vyrovnání).

c) Úpravy na příjmové i výdajové straně

Jde o kombinaci úprav uvedených pod písm. a) a b), což umožní provést jednotlivá opatření mírněji, a vcelku dosáhnout požadovaný efekt. Část navýšení náhradového poměru bude realizována vlastním zvýšením samotného důchodu a část vyřazením příjmů z povinnosti platit pojistné.

Doporučuje se řešení spočívající v kombinaci změn na příjmové i výdajové straně, a to při zvýšení náhradového poměru o 6 p.b. při maximálním vyměřovacím základu ve výši 36 násobku průměrné měsíční mzdy. V tomto řešení je zvýšení náhradového poměru dosaženo z jedné poloviny zvýšením samotných důchodů vysokopříjmových skupin a ze druhé poloviny snížením maximálního vyměřovacího základu, což představuje optimální vyvážení obou opatření.

Ad 3) Dopad do salda systému

Při **formálním** řešení nedojde k žádnému dopadu do salda a není nutné toto rozhodnutí činit.

Při řešení **pouze na příjmové straně** se **trvale zhorší saldo**, neboť výpadek v příjmech z titulu snížení maximálního vyměřovacího základu není možné nijak kompenzovat.

U ostatních řešení je však nutné rozhodnout o tom, zda je či není přípustné, aby řešení vedlo ke zhoršení salda.

Ke zhoršení salda systému může dojít v zásadě ze dvou důvodů. Prvním je cílený koncept řešení, který toto zhoršení přináší (např. pouhé navýšení některých důchodů) a vede k **trvalému zhoršení salda** v souvislosti s realizovaným řešením. Druhým důvodem je různý časový dopad jednotlivých opatření (např. efekt maximálního vyměřovacího základu vs. úpravy dopadající pouze na nově přiznávané důchody), popř. snaha o dočasnou ochranu některých skupin pomocí např. přechodného období, která povede pouze k **dočasnému zhoršení salda** a při dosažení cílového stavu bude efekt na saldo nulový.

Pro dosažení nulového dopadu změn do salda systému je nutnou podmínkou buď volba řešení, které nezasahuje do příjmové strany (popřípadě velmi pozvolný náběh), nebo řešení, které zasáhne na výdajové straně nejen do nově přiznávaných důchodů, ale v zásadě zbrzdí, resp. sníží, i důchody již vyplácené.

Řešení povede pouze k mírnému dočasnému negativnímu dopadu do salda z titulu časového nesouladu mezi efekty na příjmové a výdajové straně naznačené v doporučení u volby rozsahu řešení.

Ad 4) Existence přechodného období

Realizace řešení postupně v průběhu přechodného období vychází z potřeby hladkého přechodu od současného k novému stavu tak, aby nedocházelo ke skokovým změnám mezi úrovněmi přiznávaných důchodů v jednotlivých obdobích. Návrh přechodného období obsahuje kapitola VI. Přechodné období.

Samotné přechodné období by nemělo být příliš dlouhé, neboť ÚS ve svém nálezu jednoznačně zrušil ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění a příliš dlouhé přechodné období, které by se snažilo „udržovat“ současný stav, by mohlo být vnímáno jako snaha o obcházení nálezu. Proto lze považovat za ještě akceptovatelnou délku přechodného období maximálně 5 let.

Doporučuje se realizace pomocí přechodného období pro všechny pojištěnce bez ohledu na výši příjmů průběžnou změnou parametrů.

III. Navrhované řešení

Návrh vychází z požadavku, že nově přiznávané důchody u skupiny lidí s příjmy do první redukční hranice (44 % průměrné mzdy \approx 10 900 Kč) nesmí být nižší, než důchody přiznávané podle dosavadní právní úpravy, a zároveň bude na výdajové straně částečně kompenzován negativní dopad na příjmové straně⁵. Cílem navrhované změny je zvýšení náhradového poměru pro jedince s příjmem na úrovni 84 000 Kč⁶ na 25%.⁷ Jejím základem je současné nastavení systému. Změnami oproti současnému stavu budou snížení maximálního vyměřovacího základu pro placení pojistného na úroveň trojnásobku průměrné mzdy, posun druhé redukční hranice na úroveň trojnásobku průměrné mzdy, nad kterou již částka osobního vyměřovacího základu nebude zohledňována (což váže výdajovou stranu na existenci maxima pro pojistné), snížení zápočtu částky osobního vyměřovacího základu mezi první a druhou redukční hranicí na 23 %. Detailní nastavení je popsáno v následující tabulce. Současně se změnou výpočtového vzorce se provedou další změny, které buď zvyšují zásluhovost (**rozšíření rozhodného období na celoživotní**) nebo odstraňují možnost stanovit klíčové proměnné libovolně (**svázání základní výměry a redukčních hranic s vývojem průměrné mzdy**).

⁵ Dojde ke kompenzaci poklesu maximálního vyměřovacího základu ze 4 na 3 násobek PM.

⁶ Odpovídá situaci posuzované nálezem ÚS.

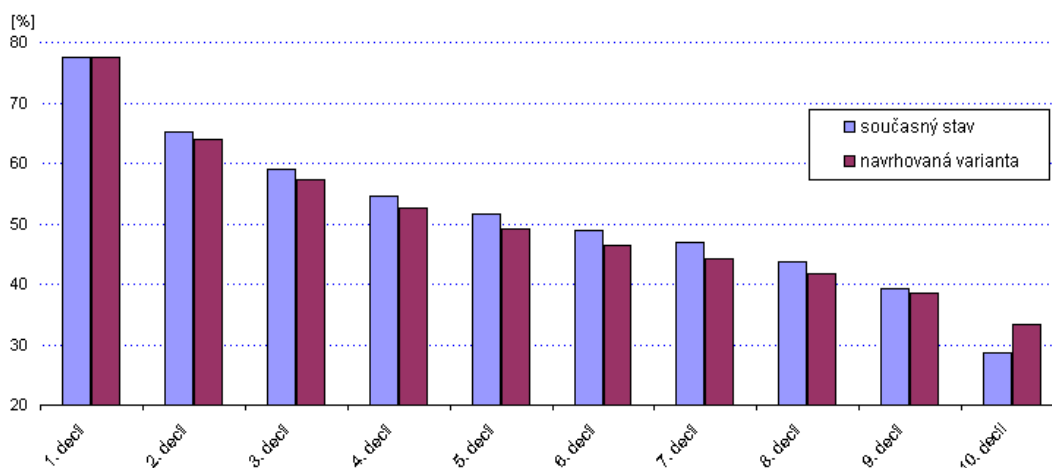
⁷ Alternativní návrhy řešení vycházející z jiných požadavků na cílový stav jsou uvedeny v přílohách (Příloha C – Alternativní řešení 1, Příloha D – Alternativní řešení 2).

Tabulka 1: Základní (cílové) nastavení – navrhované řešení

	Současný stav	Navrhovaný stav
Maximální vyměřovací základ pro pojistné	600% PM	300 % PM (74 218 Kč)*
Rozhodné období	25 (30) let	Celoživotní
Základní výměra	2170 Kč (≈ 9% PM)	9 % PM (2 230 Kč)*
Zápočet za každý rok pojištění	1,5 %	1,5 %
1. Redukční hranice	10500 Kč (≈ 45%PM)	44 % PM (10 886 Kč)*
2. Redukční hranice	27000 Kč (≈ 116% PM)	300 % PM (74 218 Kč)*
Zápočet do 1. redukční hranice	100 %	100 %
Zápočet do 2. redukční hranice	30 %	23 %
Zápočet nad 2. redukční hranici	10%	0 %
Krácení předčasných důchodů	0,9 % (1,5 % nad 720 dní)	0,9 % (1,2 % nad 360 dní, 1,5 % nad 720 dní)
Navýšení při přesluhování	1,5 % (za 90 dní)	1,5 % (za 90 dní)

* Hodnoty vybraných parametrů pro rok 2011.

Graf 1: Náhradový poměr pro jednotlivé příjmové decily



Náhradový poměr v prvním decilu, který je reprezentován jedinci s příjmy⁸ do výše 12 500 Kč (průměrný příjem je necelých 9 600 Kč), zůstane stejný jako v současném stavu (78 %) pro jedince s příjmy do výše 10 900 Kč (to odpovídá první redukční hranici). U jedinců s příjmy mezi současnou první redukční hranicí a současnou druhou redukční hranicí dojde k poklesu náhradového poměru v porovnání se současným stavem v rozmezí 0 % až 5 %. Naproti tomu náhradový poměr v posledním decilu, který je reprezentován jedinci s příjmy vyššími než 36 000 Kč, vzroste v průměru ze současných 29 % na 33 %. To v absolutním vyjádření znamená růst průměrné výše důchodu v daném decilu ze 13 990 Kč na 14 915 Kč. **Pro jedince s příjmy 84 000 Kč vzroste náhradový poměr ze současných 19 % na 25 %.** To je dáno kombinací růstu důchodu (z 16 158 Kč na 18 319 Kč, tj. nárůst náhradového poměru o 2,6 procentních bodů) a snížením maximálního vyměřovacího základu, což představuje nárůst náhradového poměru o další 3,4 procentních bodů. Náhradový poměr pro jedince s příjmy vyššími než maximální vyměřovací základ je počítán

⁸ Příjmy = osobní vyměřovací základ

vůči tomuto základu, neboť z příjmů nad tuto částku není odváděno pojistné, a tudíž jej nelze v dané relaci zohlednit.

Při porovnávání absolutních částek je třeba brát v úvahu vysokou míru nesourodosti v prvním a posledním decilu. Ta je způsobena enormním rozpětím ve výších příjmu v daných decilech. Rozpětí výše příjmů v prvním decilu činí 12 500 Kč a v posledním je dokonce neomezené. Naproti tomu u všech ostatních decilů nepřesahuje rozpětí příjmů 6 000 Kč. Navíc první decil obsahuje i jedince s „nestandardní“ kariérou (krátká doba pojištění, přerušovaná doba pojištění, vyhýbající se oficiálnímu trhu práce ad.). Všechny tyto aspekty významně ovlivňují výslednou průměrnou výši důchodu v daném decilu.

Tabulka 2: Detailní výsledky – navrhovaná varianta

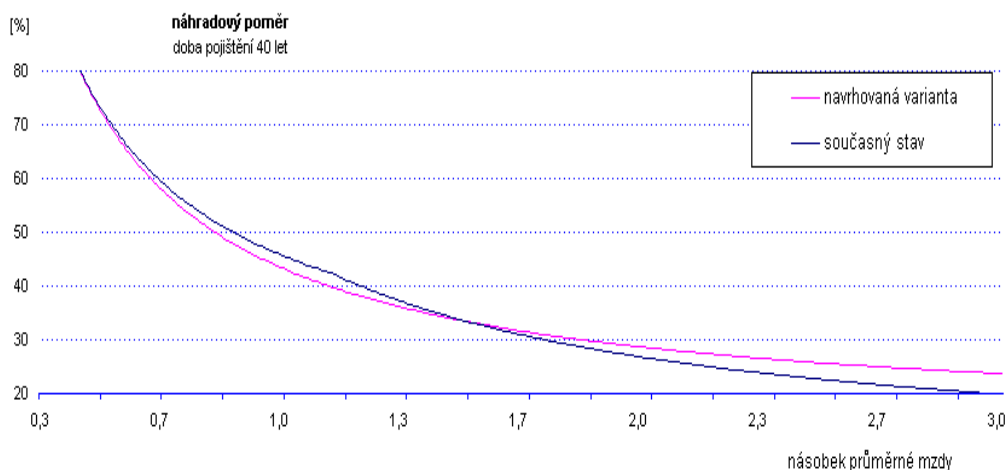
	Náhradový poměr	Poměr nového vůči původnímu náhradovému poměru	Poměr průměrné výše důchodu v daném decilu k výši důchodu mediánového ⁹ příjemce
1. decil	77%	100%	70%
2. decil	64%	98%	87%
3. decil	57%	97%	92%
4. decil	52%	96%	96%
5. decil	49%	95%	101%
6. decil	46%	95%	104%
7. decil	44%	94%	109%
8. decil	42%	95%	113%
9. decil	39%	98%	120%
10. decil	33%	117%	141%

Posílení principu ekvivalence reflektuje nárůst náhradového poměru v posledním decilu o 17 %. Zároveň s tím je zachována solidarita u nízkopříjmových jedinců v prvním decilu (resp. jedinců s příjmy do 44 % průměrné mzdy). Náklady na tento růst jsou rozloženy mezi zbylých 84 % osob v důchodovém systému. Jedná se o osoby s příjmy do 36 000 Kč. U této skupiny dojde k poklesu náhradového poměru v rozmezí od 2 % do 6 %. Relace průměrné výše důchodu v prvním decilu vůči výši důchodu mediánového příjemce činí 70 %, v posledním decilu 141 %.

Graf 2 porovnává průběh křivky náhradového poměru v současném stavu a navrhovaném řešení v závislosti na příjmu pro jedince s dobou pojištění 40 let. Je vidět, že náhradový poměr u jedinců s příjmy do první redukční hranice se oproti současnému stavu nezmění, zatímco u jedinců s příjmy mezi první redukční hranicí a 1,5 násobkem průměrné mzdy klesne a jedincům nad 1,5 násobkem průměrné mzdy významně vzroste.

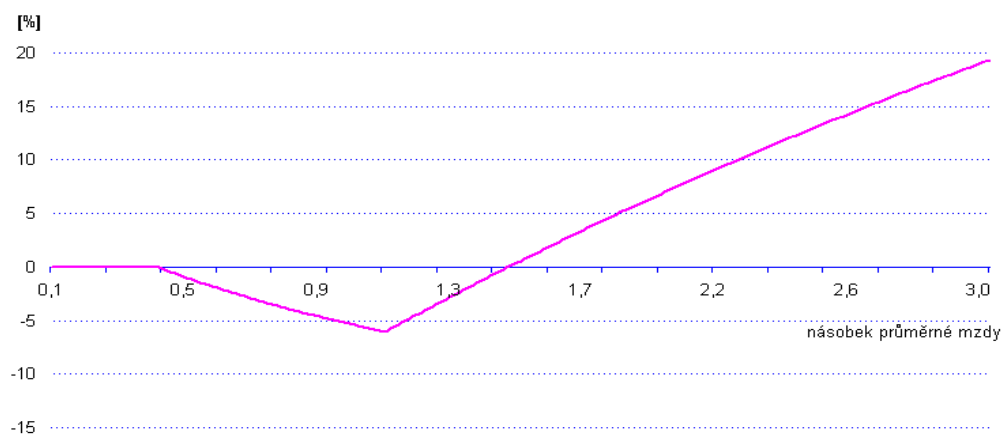
⁹ Medián = prvek, který rozděluje vzestupně setříděný soubor (v tomto případě podle příjmu a doby pojištění) na dvě stejně početné části (zaujímá pozici přesně uprostřed takto setříděného souboru).

Graf 2: Náhradový poměr podle výše mzdy u jedinců s dobou pojištění 40 let



Následující graf pak znázorňuje míru poklesu/nárůstu nově přiznaného důchodu oproti současnému stavu v závislosti na výši mzdy u jedinců s dobou pojištění 40 let. Z grafu je patrné, že celkové náklady na posílení ekvivalence systému důchodového pojištění ponесou jedinci s příjmy mezi 0,5 násobkem a 1,5 násobkem průměrné mzdy.

Graf 3: Relativní změna náhradového poměru oproti současnému stavu u jedinců s dobou pojištění 40 let



U dopadů do příjmů a výdajů (bilance) základního důchodového pojištění je zřejmý časový nesoulad, kdy na příjmové straně se projeví negativní efekty v plné výši okamžitě, zatímco na výdajové straně je náběh postupný, neboť změny se týkají pouze nově přiznávaných důchodů.¹⁰

¹⁰ Analýza citlivosti konstrukce výpočtu důchodů na jednotlivých parametrech je blíže popsána v příloze (Příloha E – Analýza konstrukce výpočtu důchodů a její citlivost na změny jednotlivých parametrů).

Tabulka 3: Dopady navrhovaného řešení do bilance základního důchodového pojištění v mld. Kč

Maximální vyměřovací základ – snížení ze 6 na 3 násobek průměrné mzdy

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Roční dopad	0,0	-11,9	-12,4	-13,0	-13,7	-14,3	-14,9	-15,6	-16,3	-17,0	-21,0	-25,9
Kumulovaný dopad	0,0	-11,9	-24,3	-37,3	-51,0	-65,3	-80,2	-95,8	-112,1	-129,1	-225,6	-345,1

Úpravy důchodového vzorce

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Roční dopad	0,0	0,5	1,2	2,0	2,7	3,6	4,4	5,1	6,0	6,8	10,8	13,3

Finančně vyjádřeno toto řešení dopadá negativně do bilance důchodového systému ve výši 11,4 mld. Kč v roce 2012 a poté tento pokles zůstává stabilní na úrovni 10 – 12 mld. Kč ročně. Nerovnováha mezi dopady na příjmovou a výdajovou stránku je dána tím, že dochází ke snížení MVZ ze šestinásobku průměrné mzdy oproti předpokládanému čtyřnásobku (v tuto chvíli platný právní stav pro rok 2011), kde by se efekty zcela kompenzovaly¹¹.

¹¹ Maximální vyměřovací základ – snížení ze 4 na 3 násobek průměrné mzdy

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Roční dopad	0,0	-6,1	-6,4	-6,7	-7,0	-7,4	-7,7	-8,0	-8,4	-8,8	-10,8	-13,3
Kumulovaný dopad	0,0	-6,1	-12,5	-19,2	-26,2	-33,6	-41,3	-49,3	-57,7	-66,5	-116,1	-177,6

Kromě změn právní úpravy, které přímo souvisejí se zrušením § 15 zákona o důchodovém pojištění, se navrhuje i další změny, které jsou buď v souladu s názory, které ÚS vyslovil v nálezů v souvislosti se zrušením § 15 zákona o důchodovém pojištění, nebo přispějí k zlepšení finanční udržitelnosti základního důchodového pojištění, anebo zpřesní současnou právní úpravu.

Zrychlení tempa zvyšování důchodového věku a jeho sjednocení

Po roce 2015¹² dojde k urychlení tempa zvyšování důchodového věku, a to u žen o 6 měsíců (ze současných 4 měsíců) za rok; u mužů zůstane tempo zvyšování důchodového věku stejné, tj. o 2 měsíce za rok. Zároveň dojde ke sjednocení pro muže i ženy (bez ohledu na počet vychovaných dětí) na 65 let.

Tabulka 4: Dopady změn ve zvyšování důchodového věku v mld. Kč – roční stav¹³

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Změna věkové hranice	0,0	0,1	0,2	0,4	1,1	1,6	2,0	3,8	4,1	3,9	8,5	10,6

Změna pravidla pro valorizaci důchodů

Pravidla pro zvyšování důchodů se upraví tak, že o zvýšení již nebude rozhodovat vláda a samotné zvýšení se stanoví tak, aby u průměrného starobního důchodu činilo přesně částku odpovídající 100 % růstu indexu spotřebitelských cen a jedné třetině růstu reálných mezd za dané období.

Změna podmínek nároku na vdovský/vdovecký důchod

Dojde ke zpřísnění podmínek pro trvání nároku na vdovský/vdovecký důchod po uplynutí doby jednoho roku od úmrtí manžela/manželky (důvodem již nebude péče pozůstalého o osobu závislou ve stupni II).

Dojde ke zrušení nároku na jednorázovou výplatu 12 měsíčních splátek vdovských/vdoveckých důchodů při uzavření nového manželství.

Lhůta pro možnost opětovného vzniku nároku na vdovský/vdovecký důchod, pokud dojde znovu ke splnění stanovených podmínek, se zkrátí z pěti let na dva roky.

Podmínky pro hodnocení náhradní doby pojištění

Náhradní doba pojištění se bude nově hodnotit pouze za situace, kdy v období před nebo po jejím získání bude fyzická osoba účastna českého důchodového pojištění.

Zmocnění k mimořádným řešením

Omezení institutu odstraňování tvrdostí zákona.

Mimořádné stanovení minimální výše důchodu některým invalidním pojištěncům (omezení možnosti použití tohoto institutu)

Možnost mimořádného stanovení výše důchodu se ponechá pouze v případě tzv. invalidů z mládí a dále za stanovených podmínek těm pojištěncům, kteří byli v době vzniku invalidity mladší 28 let.

¹² Odůvodnění zavedení po roce 2015 je uvedeno v zásadě č.12.

¹³ Efekty ze změn v tempu zvyšování důchodového věku již v roce 2013 vyplývají z možnosti předčasného odchodu do důchodu, a to až 3 roky před dosažením důchodového věku.

Stanovení výše procentní výměry částečných invalidních důchodů přiznaných před 1. 1. 2010 transformovaných na invalidní důchod pro invaliditu prvního a druhého stupně

Zpřesnění a doplnění právní úpravy týkající se stanovení výše procentní výměry některých transformovaných částečných invalidních důchodů.

IV. Harmonogram

1. předložení návrhu zákona vládě do **15. ledna 2011**
2. první čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu na **2. schůzi v roce 2011**
3. platnost zákona: **30. června 2011**
4. účinnost zákona: **od 30. září 2011**

V. Návrh zásad

A.

Návrh zásad změn právní úpravy přímo souvisejících se zrušením § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“)

(realizace nálezu Ústavního soudu)

I. Zákon o důchodovém pojištění

Zásada č. 1 – stanovení výše základní výměry důchodu

(1) Výše základní výměry důchodu v kalendářním roce činí 9 % průměrné mzdy zjištěné podle Zásady č. 3.

(2) Výše základní výměry se zaokrouhuje na celé desetikoruny směrem nahoru.

(3) Výši základní výměry pro kalendářní rok stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou; na tuto částku se upraví od splátky důchodu splatné v lednu i základní výměry vyplácených důchodů.

Odůvodnění

Základní výměra důchodu byla do systému včleněna¹⁴⁾ od 1. ledna 1996 zákonem o důchodovém pojištění. V té době její výše odpovídala výši zvýšení důchodů o jednotnou pevnou částku zakotvenou v předcházející právní úpravě. Základní výměra měla při valorizacích představovat složku důchodu zvyšovanou o jednotnou částku s ohledem na vývoj cen, zatímco procentní výměra měla být zvyšována s ohledem na růst reálných mezd. Ke zvyšování základní výměry nařízením je zmocněna vláda, která tohoto zmocnění použila 9krát.

Tabulka 5: Zvyšování základní výměry důchodu

Od	7. 1995	4. 1996	10. 1996	8. 1997	7. 1998	1. 2005	1. 2006	1. 2007	1. 2008	8. 2008	1. 2011
Zvýšení		240	140	200	50	90	70	100	130	470	60
Výše ZV	680	920	1 060	1 260	1 310	1 400	1 470	1 570	1 700	2 170	2 230

Pokud jde o vývoj podílu základní výměry důchodu na průměrném vypláceném starobním důchodu, docházelo od jejího zavedení v roce 1996, kdy byl tento podíl na úrovni 21,2 %, k jeho zvýšení na 23,9 % v roce 1998 a následnému postupnému snižování až na úroveň 18 % v roce 2007; poté došlo k růstu tohoto podílu na 21,6 % v roce 2009. Výrazněji

¹⁴⁾ Jde o návrat k principu, který naposledy před přijetím zákona o důchodovém pojištění obsahoval zákon č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění.

než u starobních důchodů se základní výměra důchodu podílí na výši sirotčích důchodů (42 %) a důchodů vdovských a vdoveckých (33 %).

Podíl výše základní výměry důchodu k průměrné mzdě (všeobecnému vyměřovacímu základu) činil v průměru 8,8 %, avšak v jednotlivých letech byl značně diferencovaný.

Tabulka 6: Vývoj podílu výše základní výměry důchodu k výši průměrné mzdy

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Podíl v %	9,2	10,7	11,0	10,4	9,7	8,9	8,3	7,8

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Podíl v %	7,3	7,4	7,3	7,3	8,1	9,0	8,8	8,8

Současná právní úprava neobsahuje žádná pravidla pro stanovení výše základní výměry důchodu. Navrhuje se proto její výši svázat s průměrnou mzdou obdobně, jako je tomu v případě redukčních hranic podle zásady č. 2. Stanovenou výši základní výměry důchodu se navrhuje vyhlásit vždy ve Sbírce zákonů, obdobně jako je tomu u ostatních měnících se prvků konstrukce výpočtu důchodu. Tím, že stanovení výše základní výměry důchodu i stanovení redukčních hranic bude vázáno na vývoj průměrné mzdy, bude u nově přiznávaných důchodů stabilizován i podíl základní výměry důchodu na celkové výši důchodu.

Navrhovaná úroveň základní výměry ve výši 9 % průměrné mzdy zhruba odpovídá současné výši základní výměry důchodu, tj. 2 170 Kč. S ohledem na dostupnost potřebných statistických údajů se jako u průměrné mzdy používá součinu všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází kalendářnímu roku, pro který se výše základní výměry stanoví, a přepočítacího koeficientu stanoveného pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu. Způsob stanovení těchto veličin zároveň zabezpečuje, že ke snížení základní výměry důchodu nemůže dojít ani v případě, kdy nedochází k růstu mezd.

Výše základní výměry důchodu se stanoví s platností od 1. ledna každého kalendářního roku. Na tuto stanovenou částku se upraví i základní výměry vyplácených důchodů, a to od lednové splátky důchodu (viz zásada č.7).

Vzhledem k tomu, že zákon nově stanoví vazbu výše základní výměry důchodu na průměrnou mzdu, která je pro tyto účely definována v zásadě č. 3, není nutné, aby o ní rozhodovala vláda nařízením a postačí její stanovení vyhláškou MPSV.

Ostatní principy současné právní úpravy v této věci se nemění.

Navrhované opatření je v souladu s nálezem Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 8/07, resp. č. 135/2010 Sb.).

Změna si vyžádá úpravu § 4 odst. 2, § 33 odst. 1, § 41 odst. 1, § 51 odst. 1, § 53 odst. 1 a § 107 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění.

Finanční dopady

Finanční dopad změny valorizační podmínky nelze vyčíslit, neboť současná pravidla pro zvyšování důchodů dávají vládě relativně velký prostor pro rozhodování o konkrétním zvýšení důchodů, a nelze proto dovozovat, jaké by bylo rozhodnutí vlády o zvýšení důchodů v budoucích letech. Odhaduje se, že stanovení základní výměry důchodu navrhaným způsobem povede k jejímu zvyšování ročně cca o 100 Kč.

Zásada č. 2 – výpočtový základ

(stanovení výše výpočtového základu prostřednictvím redukčních hranic)

Výpočtový základ se stanoví tak, že z částky osobního vyměřovacího základu se počítá

- do 44 % průměrné mzdy 100 %,
- nad 44 % do 300 % průměrné mzdy 23 %.

K částce osobního vyměřovacího základu od 300 % průměrné mzdy se nepřihlíží.

Výše všech částek podle odstavce prvního se zaokrouhuje na celé koruny nahoru.

Výši částek uvedených v odstavci prvním stanoví pro příslušný kalendářní rok, v němž se přiznává důchod, Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou.

Odůvodnění

System redukčních hranic, pomocí nichž se z osobního vyměřovacího základu stanoví výpočtový základ, byl zaveden zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1957. Právní úprava spočívala v tom, že průměrný roční výdělek, ze kterého se vyměřovaly důchody, se až do částky 24 000 Kčs započítával v plné výši a nad tuto částku, nejvýše však do částky 60 000 Kčs, jednou třetinou; částka průměrného ročního výdělku přesahující tuto hranici nebyla zohledňována vůbec.

Následující zákony tento mechanismus v zásadě přebíraly.

Tabulka 7: Výše redukčních hranic (RH) a jejich poměr k průměrnému měsíčnímu výdělku vypočtenému z průměrné mzdy za posledních 5 let

	1.RH	2.RH	Strop	1.RH	2.RH	Strop
1957	2 000	5 000	5 000	162 %	404 %	404 %
1975	2 000	5 000	5 000	86 %	216 %	216 %
1987	2 000	5 000	5 000	66 %	165 %	165 %
1988	2 500	6 000	10 000	81 %	194 %	323 %
1995	2 500	6 000	10 000	43 %	102 %	171 %

* Hodnoty v Kčs (resp. v Kč pro rok 1995)

Zákon o důchodovém pojištění na rozdíl od dřívější statické právní úpravy zavedl právní úpravu dynamickou, která reaguje na obecný mzdový vývoj a řada prvků konstrukce výpočtu důchodu se v závislosti na tomto vývoji každoročně mění. Jedním ze stěžejních prvků konstrukce výpočtu důchodu jsou redukční hranice. V zákoně o důchodovém pojištění (§ 15) bylo stanoveno, že výpočtovým základem je osobní vyměřovací základ, pokud nepřevyšuje částku 5 000 Kč. Převyšuje-li osobní vyměřovací základ částku 5 000 Kč, stanoví se výpočtový základ tak, že částka 5 000 Kč se počítá v plné výši, z částky osobního

vyměřovacího základu nad 5 000 Kč do 10 000 Kč se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 10 000 Kč se počítá 10 %. Žádnou maximální hranici pro výpočtový základ zákon o důchodovém pojištění nestanoví.

Redukční hranice byly, podobně jako základní výměra, nastaveny tak, aby pokud možno nedošlo k výrazným výkyvům v úrovni nově přiznávaných důchodů v porovnání s důchody přiznanými dříve. Výše redukčních hranic byla do roku 2009 pravidelně upravována tak, aby odpovídajícím způsobem reagovala na vývoj nominálních mezd a zároveň nezpůsobovala neodůvodněné meziroční rozdíly ve výši důchodů.

Tabulka 8: Výše redukčních hranic od roku 1996 a jejich poměr k průměrné mzdě

	1.RH	2.RH	1.RH	2.RH
1996	5 000 Kč	10 000 Kč	52 %	103 %
1997	5 600 Kč	11 200 Kč	52 %	105 %
1998	5 900 Kč	11 800 Kč	50 %	101 %
1999	6 100 Kč	13 000 Kč	48 %	103 %
2000	6 300 Kč	14 200 Kč	47 %	105 %
2001	6 600 Kč	15 300 Kč	45 %	105 %
2002	7 100 Kč	16 800 Kč	45 %	107 %
2003	7 400 Kč	17 900 Kč	44 %	107 %
2004	7 500 Kč	19 200 Kč	42 %	107 %
2005	8 400 Kč	20 500 Kč	45 %	109 %
2006	9 100 Kč	21 800 Kč	45 %	109 %
2007	9 600 Kč	23 300 Kč	45 %	108 %
2008	10 000 Kč	24 800 Kč	43 %	107 %
2009	10 500 Kč	27 000 Kč	44 %	112 %
2010	10 500 Kč	27 000 Kč	42 %	109 %

Ke stanovení částek redukčních hranic je zmocněna zákonem o důchodovém pojištění vláda. Toto zmocnění provádí svým nařízením. Původně přijatý zákon o důchodovém pojištění stanovil určitá pravidla pro rozhodnutí vlády. Spočívala v tom, že ke zvýšení částek redukčních hranic muselo dojít, pokud od posledního stanovení těchto částek byly procentní výměry vyplácených důchodů zvýšeny aspoň o 5 %, přičemž tyto částky se musely zvýšit nejméně o třetinu procent, o něž byly zvýšeny procentní výměry vyplácených důchodů v období od posledního stanovení těchto částek, nejvýše však o tato procenta; byla zde tedy povinnost vlády stanovit tyto částky a přitom musela vycházet ze zvýšení procentní výměry důchodů. Již v roce 1997 však bylo rozhodnuto o určitém uvolnění, pokud jde o rozhodování o úpravách částek redukčních hranic tak, že vláda mohla (nikoliv musela jako dosud) částky redukcí zvýšit, pokud od předchozího stanovení těchto částek, byly vyplácené důchody zvýšeny aspoň o 5 %.

V roce 2001 pak došlo k dalšímu „rozvolnění“ právní úpravy - byla zrušena vazba rozhodování o částkách redukčních hranic na zvýšení důchodů aspoň o 5 % a vláda tedy může rozhodnout v této věci bez jakýchkoliv pravidel. Uvedený stav, kdy významné parametry důchodového systému je možné stanovit nahodile (libovolně), je jedním z argumentů ÚS při rozhodování o zrušení sporného § 15. „...*kritérium přiměřenosti zvoleného prostředku (míra redukce) v dané právní úpravě zcela absentuje, přičemž stanovené redukční hranice a procentní sazby nesou znaky čiré libovůle zákonodárce*...“ (bod 6 nálezu ÚS). Z uvedeného vyplývá, že současná právní úprava stanovování redukčních hranic nařízením vlády bez jakýchkoliv pravidel není zcela konformní z hlediska ústavnosti.

Navrhované řešení zakotvuje pravidla pro stanovení výše redukčních hranic tak, aby došlo k požadovanému posílení zásluhovosti v důchodovém systému. Návrh je syntézou

různých zvažovaných přístupů k řešení. Každý z přístupů uvažoval extrémní změnu právě jednoho ze základních parametrů. Výsledný dopad jednotlivých přístupů je v průměru velmi podobný, nicméně jejich kombinací lze dosáhnout jemnějšího rozložení vlivu jednotlivých parametrů v krajních decilech¹⁵). Navíc v případě zohlednění většího počtu parametrů dochází k rozložení rizik, a tím k posílení stability systému.

Vzhledem k přímé vazbě výše redukčních hranic na průměrnou mzdu definovanou v zásadě č. 3 je dostačující, aby jejich výši stanovilo Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou. Tím dojde oproti dosavadnímu stavu, kdy výši redukčních hranic stanoví vláda nařízením, ke zjednodušení a ke snížení administrativní náročnosti.

Navrhované opatření je v souladu s nálezem Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 8/07, resp. č. 135/2010 Sb.).

Navrhovaná změna si vyžádá úpravu § 15 a § 107 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

Finanční dopady

Finanční dopady jsou uvedeny v kapitole III na str. 9 (a to včetně zásad č. 4, 8, 9 a 11).

Zásada č. 3 – průměrná mzda (stanovení výše průměrné mzdy)

Za průměrnou mzdu platnou od 1. ledna příslušného kalendářního roku se pro účely stanovení výše základní výměry důchodu a pro účely stanovení výše výpočtového základu považuje všeobecný vyměřovací základ (§ 17 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění), který o dva roky předchází roku přiznání důchodu, vynásobený přepočítacím koeficientem (§ 17 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění) pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu.

Odůvodnění

Průměrnou mzdu se pro účely stanovení výše základní výměry a redukčních hranic navrhuje stanovit pomocí veličin, které jsou již zákonem o důchodovém pojištění definovány.

Návrh si vyžádá doplnit nové ustanovení do zákona o důchodovém pojištění.

¹⁵ Decilový interval (decil) = interval, který získáme rozdělením souboru na 10 stejně početných částí (v každém uvedeném intervalu leží stejný počet příjemců).

Zásada č. 4 - rozhodné období

(pokračování v postupném prodlužování rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu)

Rozhodným obdobím je období, které začíná kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku a končí rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu.

Do rozhodného období se nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986.

Odůvodnění

Současná právní úprava zavedená zákonem o důchodovém pojištění, kdy se postupně prodlužuje rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu, je v souladu s obecným trendem odklonu od principu stanovení výše důchodu na základě „posledních“ příjmů (princip platný před rokem 1996) k zohlednění celoživotních příjmů. Cílového stavu podle současné právní úpravy, tj. třicetiletého rozhodného období, bude dosaženo v případě důchodů přiznávaných po roce 2015. Tato právní úprava však stále stojí „na půli cesty“ z hlediska uplatnění principu zohlednění celoživotních příjmů v důchodových nárocích, neboť systematicky vylučuje zahrnutí příjmů dosahovaných na počátku pracovní kariéry, což je pro určité skupiny pojištěnců nevýhodné a stále významným způsobem upřednostňuje pojištěnce s „kariéerním“ růstem příjmů, kteří dosahují nejvyšších výdělků na konci pracovní kariéry.

Realizací návrhu dojde k postupnému zohlednění celoživotních příjmů a tím i ke sblížení situace pojištěnců s „hladkými“ a „dynamicky“ rostoucími příjmy, což zároveň umožní lépe nastavit a využít příjmovou solidaritu mezi vysokopříjmovými a nízkopříjmovými pojištěnci.

Ostatní principy současné právní úpravy v této věci se nemění.

Návrh si vyžádá změnu § 18 zákona o důchodovém pojištění.

Zásada č. 5 – procentní výměra invalidního důchodu

(zpřesnění stanovení výše procentní výměry invalidního důchodu v případě částečných invalidních důchodů přiznaných před 1. ledna 2010)

Byl-li částečný invalidní důchod přiznán před 1. lednem 2010 a při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2009 je zjištěna invalidita druhého stupně, náleží invalidní důchod v dosavadní výši, a je-li zjištěna invalidita třetího stupně, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu nejvýše koeficientu 2; nárok na invalidní důchod v dosavadní výši však nevzniká, byla-li před zjištěním invalidity druhého stupně zjištěna invalidita třetího stupně.

Odůvodnění

V návaznosti na změny v oblasti invalidních důchodů od roku 2010 na základě zákona č. 306/2008 Sb. se doplňuje úprava navazující na zachování výše procentní výměry u dosavadních poživatelů částečných invalidních důchodů. Přechodné ustanovení obsažené

v čl. II bodu 13 zákona č. 306/2008 Sb. konzervuje výši transformovaného částečného invalidního důchodu a chrání tak jejich poživatele při změně stupně invalidity ze druhého na první (nedojde ke snížení procentní výměry důchodu, které by odpovídalo nově zjištěnému prvnímu stupni invalidity). Absence úpravy stanovení nové výše procentní výměry při změně stupně invalidity z prvního na druhý nebo z prvního na třetí (případně změny z druhého stupně na první a posléze z prvního na třetí) však znamená značné a neodůvodněné rozdíly, tj. zvýhodnění poživatelů částečného invalidního důchodu přiznaného před 1. lednem 2010 oproti poživatelům nově přiznaných invalidních důchodů podle nové právní úpravy (tj. po 31. prosinci 2009) i ve srovnání s poživateli transformovaných plných invalidních důchodů na invalidní důchody třetího stupně, u nichž se posléze změnil stupeň invalidity na nižší stupeň a poté se zase změnil na vyšší stupeň. Toto neodůvodněné zvýhodnění zakládá nerovnost mezi jednotlivými pojištěnci a znamená i zvýšení nákladů na výplatu transformovaných částečných invalidních důchodů. Navrhovaná úprava tuto nerovnost mezi jednotlivými pojištěnci odstraňuje, avšak zachovává uvedenou ochranu u transformovaných částečných invalidních důchodů.

Zásada č. 6 – změna výše procentní výměry invalidního důchodu
(postup v případě nedostavení se ke kontrolní lékařské prohlídce)

Dojde-li při první kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2009 ke snížení stupně invalidity a podle čl. II bodu 13 věty první zákona č. 306/2008 Sb. se má snížit výše invalidního důchodu až od třinácté splátky tohoto důchodu, avšak výplata tohoto důchodu byla zastavena pro nedostavení se pojištěnce ke kontrolní lékařské prohlídce nebo nepodrobení se vyšetření zdravotního stavu, počítá se tato třináctá splátka důchodu ode dne, ve kterém kontrolní lékařská prohlídka měla být uskutečněna, nebo ode dne, kterým uplynula lhůta, v níž se měl pojištěnec podrobit vyšetření zdravotního stavu, pokud se pojištěnec tomuto vyšetření nepodrobil.

Odůvodnění

Navrhovaná úprava má zabránit, aby nedostavením se ke kontrolní lékařské prohlídce docházelo ke zneužívání výplaty invalidního důchodu ve vyšší částce, než která podle příslušných ustanovení (viz např. čl. II bod 13 věta první zákona č. 306/2008 Sb.) a výsledku kontrolní lékařské prohlídky správně náleží.

Zásada č. 7 – valorizace vyplácených důchodů

(1) Vyplácené důchody se zvyšují v závislosti na růstu indexu spotřebitelských cen (dále jen „růst cen“) a na růstu průměrné mzdy. Vyplácenými důchody se rozumí důchody přiznané ode dne, který spadá do období před prvním dnem kalendářního měsíce, do něhož spadá termín zvýšení důchodů.

(2) Vyplácené důchody se zvyšují od splátky důchodu splatné v lednu (dále jen „pravidelný termín“).

(3) Mimo pravidelný termín (dále jen „mimořádný termín“) se procentní výměry vyplácených důchodů zvyšují, pokud v období rozhodném pro stanovení výše zvýšení procentní výměry důchodu dosáhl růst cen aspoň 10 %. Při naplnění této podmínky se důchody zvýší od splátky důchodu splatné v pátém kalendářním měsíci následujícím po kalendářním měsíci, v němž růst cen dosáhl aspoň 10 %.

(4) Výše základní výměry vyplácených důchodů se od splátky důchodu splatné v lednu upraví na vyšší základní výměry důchodu stanovenou pro daný kalendářní rok. Při zvýšení důchodů v mimořádném termínu se výše základní výměry důchodů nemění.

(5) Zvýšení procentní výměry důchodů stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou. Jde-li o zvýšení v pravidelném termínu, učiní tak do 30. září kalendářního roku, který o jeden rok předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá pravidelný termín zvýšení, a jde-li o zvýšení v mimořádném termínu, učiní tak do 50 dnů od posledního dne kalendářního měsíce, v němž růst cen dosáhl aspoň 10 %.

(6) Rozhodné období pro zjišťování růstu cen se stanoví tak, že prvním měsícem tohoto období je kalendářní měsíc následující po posledním kalendářním měsíci období pro zjišťování růstu cen použitého při předchozím zvýšení procentní výměry důchodů, a posledním měsícem tohoto období je při zvýšení důchodů

a) v pravidelném termínu srpen kalendářního roku, který o jeden rok předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá pravidelný termín zvýšení důchodů,

b) v mimořádném termínu kalendářní měsíc, v němž růst cen dosáhl aspoň 10 %.

(7) Jestliže je podmínka pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu dosažena v červenci nebo v srpnu, zvýší se důchody pouze v pravidelném termínu s tím, že posledním měsícem rozhodného období je srpen.

(8) Růst cen se stanoví jako podíl výše indexu spotřebitelských cen v posledním měsíci období rozhodného pro zjišťování růstu cen a výše tohoto indexu v měsíci, který bezprostředně předchází prvnímu měsíci tohoto období s tím, že tento podíl činí vždy nejméně 1. Výpočet se provádí z originálních

bazických indexů spotřebitelských cen zjištěných Českým statistickým úřadem pro domácnosti celkem,

(9) Při zvýšení důchodů v pravidelném termínu se procentní výměra vyplácených důchodů zvýší o tolik procent, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu stanoveného ve výši procentního růstu cen podle bodu (8) a dále též ve výši jedné třetiny růstu reálné mzdy. Procentní výměra vyplácených důchodů se ale nezmění, pokud se v důsledku zvýšení základní výměry důchodu zvýší výše průměrného starobního důchodu alespoň o tolik procent, kolik činí procento zvýšení stanovené ve větě první.

(10) Při zvýšení důchodů v mimořádném termínu se procentní výměra vyplácených důchodů zvýší o tolik procent, kolik činí procento růstu cen podle bodu (8).

(11) Průměrný starobní důchod se zjišťuje podle údajů České správy sociálního zabezpečení jako průměrná výše všech starobních důchodů, jejichž výplata byla prováděna za poslední kalendářní měsíc období rozhodného pro zjišťování růstu cen podle bodu (6), které nejsou vypláceny v souběhu s jiným důchodem (§ 59) a nejsou starobními důchody podle § 29 odst. 2 zákona.

(12) Období pro zjišťování růstu reálné mzdy se stanoví tak, že prvním rokem tohoto období je kalendářní rok následující po posledním kalendářním roce období pro zjišťování růstu reálné mzdy použitého při předchozím zvýšení důchodů, při kterém bylo přihlédnuto k růstu reálné mzdy, a posledním rokem tohoto období je kalendářní rok, který o dva roky předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá termín zvýšení důchodů. Pokud je ve stanoveném období růst reálné mzdy stanovený podle odstavce 9 nižší než 1, přihlédne se k růstu reálné mzdy až při tom zvýšení důchodů, při kterém je ve stanoveném období růst reálné mzdy stanovený podle odstavce 9 vyšší než 1.

(13) Růst reálných mezd se stanoví jako podíl, v jehož čitateli je podíl všeobecného vyměřovacího základu za poslední kalendářní rok období pro zjišťování růstu reálné mzdy a všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu roku tohoto období, a ve jmenovateli je podíl průměrného ročního indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem vypočteného z originálních bazických indexů spotřebitelských cen zjištěných Českým statistickým úřadem za poslední kalendářní rok tohoto období a uvedeného průměrného ročního

indexu za kalendářní rok, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu roku tohoto období.

(14) Stanovené zvýšení procentní výměry důchodu se při výpočtu zaokrouhluje nahoru s přesností na jednu desetinu procenta.

Odůvodnění

Před zavedením pravidelné valorizace důchodů od ledna 2003 docházelo ke zvýšení vyplácených důchodů v závislosti na tom, kdy index životních nákladů vzrostl alespoň o 5 % od předchozího zvýšení důchodů. Příprava návrhu na valorizaci, jeho projednání a nezbytná organizačně technická opatření plátců důchodů k zabezpečení výplat zvýšených důchodů však vyžadují dlouhou dobu, takže návrhy bylo nutno připravovat v době, kdy ještě nebyly k dispozici statistické údaje o rozhodujících veličinách. Nutnost vycházet ve značné míře z odhadů nejen zpochybňovala samotné zákonné principy valorizace, ale byla i zdrojem rizik nežádoucích důsledků na úroveň důchodů nebo na výši výdajů. Změna systému valorizace důchodů od ledna 2003 měla proto za cíl umožnit rozhodování o valorizaci až na základě statisticky zjištěných skutečností a tím odstranit nutnost rozhodovat na základě odhadu a zároveň umožnit racionálnější organizačně technické a finanční zajištění zvyšování důchodů.

Zkušenosti se současně platným systémem valorizace důchodů ukazují, že myšlenka pravidelné valorizace se osvědčila. Diskutuje se o vhodnosti ukazatelů pro stanovení výše valorizace, o značné volnosti při stanovení výše valorizace a o potřebě stanovit pevnou formuli pro rozdělení úhrnného zvýšení na zvýšení základní a procentní výměry důchodu.

Současná pravidla zvyšování důchodů stanoví pouze výši minimálního zvýšení důchodů, a to tak, aby u průměrného starobního důchodu činilo částku odpovídající nejméně 100 % růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem zjištěného za stanovené období a dále též částku odpovídající nejméně jedné třetině růstu reálné mzdy za stanovené období. To dává relativně velký prostor pro rozhodování vlády o konkrétním zvýšení důchodů. Tento postup lze považovat s ohledem na stabilitu základního důchodového pojištění, jeho dlouhodobou udržitelnost a mezigenerační spravedlnost za značně rizikový.

Navrhované řešení prostor pro rozhodování o částce zvýšení důchodů modifikuje v tom směru, že zvýšení základní výměry důchodu bude pevně svázáno s růstem průměrné mzdy a zvýšení procentní výměry důchodů bude svázáno s růstem cen.

Výše základní výměry důchodu bude upravována pouze v termínu pro pravidelné zvýšení důchodů, který je totožný s termínem stanovení výše základní výměry důchodu. Základní výměra důchodu ve výši 9 % průměrné mzdy bude tak jako dosud shodná pro všechny důchody. Za předpokladu obvykle rychlejšího růstu průměrných mezd než růstu cen tak bude u všech důchodců v průběhu výplaty důchodu mírně narůstat podíl základní výměry důchodu na celkové výši důchodu.

Jako podmínku pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu se navrhuje stanovit růst cen o aspoň 10 % namísto současných 5 %. Úkolem valorizace důchodů v mimořádném termínu je potřeba řešení dopadů výjimečně rychlého růstu cen na životní úroveň důchodců. Jako hranici, jejíž dosažení odůvodňuje nutnost přistoupit k mimořádnému zvýšení, se navrhuje stanovit růst cen aspoň o 10 %, tj. ve stejné výši, v jaké k mimořádnému řešení přistupovala i pravidla pro zvyšování důchodů v letech 2002 až 2007.

Naplnění podmínky pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu je málo pravděpodobné, a bylo by tudíž možné toto ustanovení ze zákona vypustit a řešení ponechat na operativní změně zákona. Lze však předpokládat, že by tato změna byla důchodci vnímána jako oslabení jejich práv. Vzhledem k tomu, že možnost zvýšení důchodů v mimořádném termínu je již dlouhou dobu součástí zákona o důchodovém pojištění a odkaz na tuto možnost je vhodným argumentem o existujícím komplexním řešení problematiky, navrhuje se toto řešení ponechat.

V zájmu posílení právních jistot a stabilního vývoje důchodového systému zákon nově stanoví podrobná pravidla pro výpočet výše základní výměry důchodu i pro výpočet výše zvýšení procentní výměry důchodu. Není proto opodstatněné určovat okolnosti, za nichž by tato pravidla neplatila. Oproti současným ustanovením o zvyšování důchodů se proto nestanoví, že zvýšení se neprovede, pokud jeho výše nečiní aspoň 2 %.

Obdobně jako u stanovení výše základní výměry důchodu je i stanovení výše zvýšení procentní výměry důchodu podrobně definováno zákonem, bez možnosti ovlivnit jeho výši rozhodnutím vlády. Proto postačí, když výši zvýšení procentní výměry důchodů stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou. Z nutnosti poskytnout plátcům důchodů nezbytný čas pro provedení potřebných administrativně technických opatření souvisejících se zvýšením důchodů pak vyplývá potřeba stanovení termínů pro oficiální vyhlášení výše zvýšení procentní výměry důchodu na 30. září (v případě zvýšení v pravidelném termínu), resp. na 50. den po naplnění podmínky pro zvýšení v mimořádném termínu.

Růst cenové hladiny je nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím reálnou hodnotu důchodů a životní úroveň důchodců. Růst cen je proto také ukazatelem vhodným pro stanovení výše zvýšení procentní výměry důchodů, jejíž výše je obvykle významnější (vyšší) než výše základní výměry důchodu. Zvýšení procentní výměry důchodu se navrhuje stanovit o procento, jehož výše bude určena podle růstu cen v rozhodném období s tím, že pokud k růstu cen nedojde, procentní výměra důchodů se nezmění. Na rozdíl od současného stavu tak již nebude možné stanovení vyššího zvýšení, než jaké vyplývá ze statisticky vykázaného růstu cen, ani diferenciaci výše zvýšení pro různé skupiny důchodců; k realizaci takovýchto zvýšení by byla nutná samostatná zvláštní zákonná úprava.

Období pro zjišťování růstu cen jsou stanovena tak, aby jednotlivá období na sebe navazovala, což zabezpečuje, že jakýkoliv růst cen bude vždy zohledněn při výpočtu výše zvýšení. V tom se zachovávají současná pravidla pro zvyšování důchodů. Vzhledem k nutnosti stanovit výši zvýšení důchodů do 30. září jsou statistické údaje o cenovém vývoji v srpnu posledními statistickými údaji, které lze při stanovení výše zvýšení v pravidelném termínu zohlednit; tyto údaje budou známy 9. září. Dosavadní ustanovení o zvyšování důchodů umožňovala zohlednit údaje o cenovém vývoji do července, neboť o výši zvýšení důchodů rozhodovala vláda nařízením, jehož projednání a přijetí vyžaduje delší čas než vyhlášení výše zvýšení stanoveného výpočtem určeným zákonem.

Pokud růst cen dosáhne aspoň 10 % v červenci, dojde k naplnění podmínky pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu, kterým by pak měl být prosinec (pátý kalendářní měsíc po naplnění podmínky). Vzhledem k tomu, že leden je měsícem pravidelného zvýšení důchodů, je vhodné, aby ke zvýšení důchodů došlo pouze v jednom měsíci, a to v měsíci pravidelného zvýšení, a z praktických důvodů podle cenového růstu do srpna. Pro stanovení růstu cen se vychází z cenových indexů zjišťovaných Českým statistickým úřadem. Výpočet se provádí podle bazických indexů, které vyjadřují změnu cenové hladiny sledovaného měsíce příslušného roku proti základnímu období (v současné době rok 2005=100).

Průměrnou výši důchodů je třeba stanovit z údajů dostupných při stanovení výše zvýšení, tj. podle statistických údajů o výplatě důchodů za poslední měsíc období rozhodného

pro stanovení růstu cen. Vychází se přitom z údajů o starobních důchodech vyplácených samostatně, bez současně vypláceného pozůstalostního důchodu a bez tzv. poměrných starobních důchodů podle § 26 zákona č. 100/1988 Sb., jimž v zákoně č. 155/1995 Sb. odpovídají důchody podle § 29 odst. 2.

Návrh si vyžádá změnu § 67 zákona o důchodovém pojištění.

Z hlediska vhodnosti ukazatelů pro stanovení výše valorizace je diskutovaným ukazatelem index růstu cen (životních nákladů). V současnosti se výše valorizace určuje podle růstu indexu spotřebitelských cen domácností celkem (reálná hodnota důchodů je vypočítávána podle indexu spotřebitelských cen domácností důchodců). Zejména ze strany důchodců bývá požadováno určovat výši valorizace podle indexu spotřebitelských cen domácností důchodců.

Životní náklady domácností důchodců rostou rychleji, než životní náklady domácností celkem. Rozdíl indexů domácností důchodců a domácností celkem se vyvíjel následovně (v procentních bodech).

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
rozdíl	1,0	1,4	0,5	0,3	0,4	0,6	1,1	0,9	1,8	0,5	0,7

Vliv rozdílného růstu uvedených indexů na valorizaci důchodů lze demonstrovat na příkladu modelových¹⁶ valorizací pravidelně od ledna každého roku.

Cenová složka valorizačního zvýšení (100% růstu cen)

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
podle domácností celkem	0,7	0,0	3,2	1,7	3,0	2,5	6,9	0,3
podle domácností důchodců	1,0	0,4	3,4	2,6	4,1	3,1	8,9	0,6
rozdíl	0,3	0,4	0,2	0,9	1,1	0,6	2,0	0,3

Cenová složka valorizačního zvýšení by tedy za valorizace 2003 – 2010 byla o 5,8 procentního bodu vyšší při jejím stanovení podle indexu spotřebitelských cen domácností důchodců. Valorizační zvýšení je ale určováno i podle růstu reálných mezd, takže úhrnné výše minimální valorizace určované podle těchto odlišných indexů by se vyvíjely následovně.

Celková minimální valorizace

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
podle domácností celkem	2,1	1,8	5,6	3,1	4,2	4,0	8,5	0,9
podle domácností důchodců	2,4	2,3	5,8	4,0	5,3	4,6	10,6	1,2
rozdíl	0,3	0,5	0,2	0,9	1,1	0,6	2,1	0,3

Reálně provedené valorizace byly, zejména v počátečních letech, vyšší než minimální valorizace požadovaná zákonem a v některých letech i vyšší než by byla minimální valorizace určovaná podle růstu cen u domácností důchodců. Za období 2003 – 2009 tak celkově reálně provedená valorizace odpovídá valorizacím v minimální výši určovaná podle růstu cen u domácností důchodců (40,5 %).

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
provedená valorizace	3,2	2,1	5,7	5,0	6,2	4,0	8,8
rozdíl od valorizace určené podle domácností důchodců	0,8	-0,2	-0,1	1,0	0,9	-0,6	-1,8

¹⁶ Model vychází z údajů za minulé roky, které vystihují vzniklou realitu vzájemného vztahu mezi domácnostmi důchodců a domácnostmi celkem. Model nezohledňuje mimořádnou valorizaci v roce 2008, neboť její působení není cílem prováděného srovnání.

Pokud by v tomto období nebyl zohledňován růst reálných mezd, a důchody byly valorizovány pouze podle růstu indexu životních nákladů domácností důchodců, byla by celková valorizace o více než 1/3 nižší.

Finanční dopady

Finanční dopad změny valorizační podmínky nelze vyčíslit, neboť současná pravidla pro zvyšování důchodů dávají vládě relativně velký prostor pro rozhodování o konkrétním zvýšení důchodů a nelze proto dovozovat, jaké by bylo rozhodnutí vlády o zvýšení důchodů v budoucích letech.

Přechodná ustanovení

Zásada č. 8

Výše důchodů přiznaných ode dne spadajícího do období před 30. září 2011 se stanoví podle právních předpisů účinných před tímto dnem.

Odůvodnění

Obecně platí, že nálezy Ústavního soudu mají účinky pouze do budoucna, tzn., že na již vyměřené důchody nemá nálezy Ústavního soudu vliv, a proto se důchody přiznané od dne spadajícího před 30. září 2011 nepřepočítávají.

To platí obdobně v případech, kdy po přiznání důchodu před uvedeným dnem byla jeho výplata zastavena (např. z důvodu zvyšování procentní výměry starobního důchodu za „další práci“, z důvodu nedostavení se poživatele invalidního důchodu ke kontrolní lékařské prohlídce apod.) a po 29. září 2011 byla jeho výplata uvolněna. V těchto případech bude vždy důsledně postupováno podle právní úpravy účinné před 30. zářím 2011.

Toto řešení je v souladu s nálezem Ústavního soudu, který odložil vykonatelnost svého rozhodnutí do 30. září 2011 s tím, že zrušené ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění zůstává aplikovatelné do uvedeného data.

Z á s a d a č. 9

Výše procentní výměry důchodu, na který vznikne nárok v době od 30. září 2011 do 31. prosince 2015 nebo v době před 30. září 2011, avšak poprvé je přiznán ode dne spadajícího do období od 30. září 2011 do 31. prosince 2015, se stanoví za použití parametrů uvedených v příloze zákona.

Odůvodnění

Navrhuje se postupný přechod na novou právní úpravu pro všechny pojištěnce bez ohledu na výši příjmů prostřednictvím průběžné změny parametrů stanovených v příloze zákona o důchodovém pojištění.

II. Zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

Zásada č. 10 – maximální vyměřovací základ (stanovení výše maximálního vyměřovacího základu)

Pro období po 31. prosinci 2011 je maximálním vyměřovacím základem částka třicetišestinásobku průměrné mzdy.

Odůvodnění

Zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, bylo od 1. 1. 1993 do českého důchodového systému znovu zavedeno pojistné na důchodové pojištění jako přesně vymezená platba do státního rozpočtu, sloužící k financování výplat důchodů. Pojistné je určeno stejným procentem z vyměřovacího základu (např. hrubé mzdy, příjmů ze samostatné výdělečné činnosti) a bylo zavedeno pro všechny poplatníky bez omezení maximální částkou (bez „stropu“).

Tabulka 9: Vývoj pojistné sazby

	1993 – 1995	1996 - 2003	2004+
Zaměstnavatel	20,4 %	19,5 %	21,5 %
Zaměstnanec	6,8 %	6,5 %	6,5 %
Celkem	27,2 %	26,0 %	28,0 %

Institut maximálního vyměřovacího základu byl navržen v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o nemocenském pojištění v květnu roku 2005. Měl být stanoven v roce 2007 ve výši 60násobku průměrné mzdy (pětinásobek měsíčně) a postupně klesat v roce 2008 na 48násobek (čtyřnásobek měsíčně) a v roce 2009 na cílový stav 36násobek (trojnásobek měsíčně). Zákon byl schválen Parlamentem v březnu 2006, avšak bez zavedení maximálního vyměřovacího základu. Ten byl zaveden až od 1. 1. 2008 (zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů) ve výši 48násobku průměrné mzdy (čtyřnásobku měsíčně). Tato úprava vzhledem k relativní výši násobku mírně posílila prvek ekvivalence v důchodovém systému. V rámci protikrizových opatření a za účelem částečné eliminace výpadku příjmů z pojistného byl maximální vyměřovací základ dočasně (pouze pro rok 2010) zvýšen na šestnásobek měsíčně (zákon č. 362/2009 Sb.). Pro rok 2011 a následující by měla být maximálním vyměřovacím základem částka 48násobku průměrné mzdy (čtyřnásobku měsíčně).

Vzhledem ke konstatování Ústavního soudu (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07, resp. č. 135/2010 Sb.), že současná konstrukce výpočtu důchodu zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivního „zastropování“ vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší priznaného důchodu u části pojištěnců, čímž se porušuje čl. 1 a 3 odst. 1 Listiny, je třeba přistoupit k výraznému snížení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné. Při hledání řešení se proto vychází z toho, že je třeba zvýšit vztah mezi zaplaceným pojistným a výší důchodu. Bude tedy třeba, vedle změn v konstrukci výpočtu důchodu, současně snížit i maximální vyměřovací základ pro odvod pojistného (strop) a provést i změny v konstrukci důchodu.

Navrhuje se proto, aby maximálním vyměřovacím základem byla částka ve výši 36násobku (3násobek měsíčně) průměrné mzdy, a to od roku 2012 (pro rok 2011 bude maximálním vyměřovacím základem podle současné právní úprava částka ve výši 48násobku průměrné mzdy). Navrhované opatření je v souladu s nálezem Ústavního soudu.

Ostatní principy současné právní úpravy v této věci se nemění.

Navrhovaná změna si vyžádá úpravu § 15a odst. 1 a 5 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž si vyžádá úpravu § 14 odst. 2, tj. změnu výše maximálního měsíčního vyměřovacího základu pro placení záloh na pojistné OSVČ.

Nedoporučuje se nahradit pojistné na sociální zabezpečení daní z příjmu. Důvodem pro zavedení pojistného na sociální zabezpečení bylo zprůhlednit finanční toky a zejména zvýšit odpovědnost pojištěnců za úroveň svého zabezpečení v době dočasné nebo trvalé ztráty příjmu z výdělečné činnosti v důsledku určité sociální události. Při zrušení placení pojistného by bylo třeba řešit i důsledky koordinačních nařízení EU týkajících se sociálního zabezpečení. Princip účasti na pojištění jen v jednom státě by znamenal, že v některých případech by zaměstnaná osoba byla účastna sociálního pojištění v jednom státě, ale daně by platila v jiném státě. Znamená to, že například ČR by byla povinna poskytovat pojištěnci dávky nemocenského a důchodového pojištění a dávky v případě nezaměstnanosti, aniž by do těchto systémů bylo placeno pojistné a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti z příjmů takového pojištěnce nebo byla v ČR placena z jeho příjmů daň z příjmů.

Finanční dopady

Finanční dopady jsou uvedeny v kapitole III., str. 9.

Příloha k zákonu č. 155/1995 Sb.

Parametry pro stanovení výše procentní výměry důchodů pro každý rok přechodného období

Prvky výpočtu	před 30. 9. 2011	od 30. 9. 2011	2012	2013	2014	2015
Základní výměra *	2 230 Kč	9 %	9 %	9 %	9 %	9 %
Zápočet za každý rok pojištění	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
1. redukční hranice *	10 500 Kč	44 %	44 %	44 %	44 %	44 %
2. redukční hranice *	27 000 Kč	116 %	116 %	116 %	116 %	116 %
3. redukční hranice *	--	300 %	300 %	300 %	300 %	300 %
Zápočet do 1. redukční hranice	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Zápočet do 2. redukční hranice	30 %	28 %	26 %	25 %	24 %	23 %
Zápočet do 3. redukční hranice	10 %	13 %	16 %	19 %	21 %	23 %
Zápočet nad 3. redukční hranici	10 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Krácení předčasných důchodů	0,9 % (1,5 %)	0,9 % (1,5 %)	0,9 % (1,2 %) (1,5 %)	0,9 % (1,2 %) (1,5 %)	0,9 % (1,2 %) (1,5 %)	0,9 % (1,2 %) (1,5 %)
Navýšení při přesluhování	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %

* v procentech průměrné mzdy

B.

Návrh zásad změn právní úpravy přímo nesouvisejících se zrušením § 15 zákona

Zásada č. 11 – výše procentní výměry předčasného starobního důchodu

Výše procentní výměry starobního důchodu přiznaného podle § 31 zákona o důchodovém pojištění se snižuje za každých i započatých 90 kalendářních dnů z doby ode dne přiznání důchodu do dne dosažení důchodového věku o

- a) 0,9 % výpočtového základu za období prvních 360 kalendářních dnů,
- b) 1,2 % výpočtového základu za období od 361. do 720. kalendářního dne a
- c) 1,5 % výpočtového základu za období od 721. kalendářního dne.

Odůvodnění

Navrhuje se zavést pozvolnější odstupňování procentní sazby redukce procentní výměry předčasného starobního důchodu a současně snížit atraktivnost odchodu do starobního důchodu před dosažením důchodového věku.

Zásada č. 12 – sjednocení věkové hranice pro nárok na starobní důchod

(zrychlení tempa zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod mužů a žen až k postupnému sjednocení)

U pojištěnců narozených v období let 1936 až 1970 se důchodový věk stanoví podle přílohy k tomuto zákonu. Stanoví-li se podle této přílohy důchodový věk s přičtením kalendářních měsíců, považuje se za důchodový věk věk dosažený v posledním přičteném kalendářním měsíci v den, který se číslem shoduje se dnem narození pojištěnce; neobsahuje-li takto určený měsíc takový den, považuje se za důchodový věk ten věk, který je dosažen v posledním dni posledního přičteného kalendářního měsíce.

U pojištěnců narozených po roce 1970 činí důchodový věk 65 let.

Odůvodnění

Postupně se zvyšuje průměrný věk a zvyšuje se i průměrná doba dožití po dosažení důchodového věku. Tato skutečnost spolu s celkovým demografickým vývojem projevujícím se stárnutím populace, tj. rostoucím podílem starších osob na počtu všech obyvatel, ovlivňuje

stabilitu financování základního důchodového pojištění, neboť se snižuje podíl osob platících pojistné k počtu osob pobírajících důchod.

Proto se podle zákona o důchodovém pojištění začal důchodový věk od roku 1996 postupně zvyšovat. Podle novely zákona o důchodovém pojištění provedené zákonem č. 306/2008 Sb. by bylo důchodového věku dosaženo takto:

	Nárok na starobní důchod vznikne						
	mužů	ženy s počtem vychovaných dětí					
		0	1	2	3	4	5+
max VH	65	65	65	64	63	62	62
dosažena	1. 2030	1. 2030	1. 2031	1. 2031	1. 2031	1. 2027	1. 2031
pro narozené	1965	1965	1966	1967	1968	1965	1969

Důchodový věk bude ve srovnání s jinými státy EU i po ukončení zvyšování podle současné právní úpravy nízký. Zachována by zůstala i ve světě ojedinělá diferenciací důchodového věku žen podle počtu vychovaných dětí, která neodpovídá zásadám rovnosti mužů a žen v sociálním zabezpečení.

Rozdílné věkové hranice pro muže i ženy pro nárok na starobní důchod, i když se již od roku 1996 postupně přibližují, jsou neustále předmětem diskusí. Tímto rozdílným postavením mužů a žen se zabýval i ÚS (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 53/04). Pokud jde o rozdílný důchodový věk, ÚS v nálezu mj. výslovně konstatuje, že v jeho zavedení „neshledal projev libovůle“ a „přisvědčil argumentaci, že existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup“. Závěrem pak v nálezu ÚS konstatuje, že dospěl k závěru, že by zrušením ustanovení, které definuje důchodový věk, „vybočil z principu minimalizace zásahu, neboť řešení nerovného postavení mužů a žen v rámci důchodového pojištění nelze nalézt bez komplexní a moudře načasované úpravy systému celého důchodového pojištění, při nalezení sociálně-únosných a ekonomicky přijatelných hledisek, která je třeba stanovit spíše v rámci celkové reformy důchodového systému.“

Navrhuje se proto zrychlit po roce 2015 tempo zvyšování důchodového věku žen ze 4 na 6 kalendářních měsíců za každý kalendářní rok, a to až do dosažení důchodového věku 65 let. Tempo zvyšování důchodového věku mužů zůstane na současné úrovni, tj. 2 kalendářní měsíce za každý kalendářní rok, a to až do dosažení důchodového věku 65 let. Tohoto důchodového věku mužů i žen bude dosaženo následovně:

zrychlení u žen na 6 měsíců po roce 2015

	Nárok na starobní důchod vznikne u						
	mužů	ženy s počtem vychovaných dětí					
		0	1	2	3	4	5+
max. VH	65	65	65	65	65	65	65
dosažena	1. 2030	1. 2030	1. 2030	1. 2030	1. 2033	1. 2033	1. 2036
pro narozené	1965	1965	1965	1965	1968	1968	1971

Ženy narozené v roce 1954 získají nárok na starobní důchod nejdříve v červenci 2016 a nárok na předčasný starobní důchod nejdříve v červenci 2013.

Pokud by toto rychlejší zvyšování důchodového věku začalo být uplatňováno již u mladších ročníků narození, vedlo by to u žen narozených v roce 1953 k získání nároku na starobní důchod nejdříve v březnu 2015 a nároku na předčasný starobní důchod nejdříve v březnu 2012.

Zahájení rychlejšího zvyšování důchodového věku až po roce 2015 naopak umožňuje u žen jeho elegantnější zvyšování po ½ roce a tím i snadnější přechod na budoucí další zvyšování věku. Navrhované opatření, které směřuje k odstranění shora uvedeného nerovného zacházení, je v souladu i s nálezem ÚS.

Návrh si vyžádá změnu § 32 zákona o důchodovém pojištění a „Přílohy k zákonu č. 155/1995 Sb.“

Finanční dopady

Finanční dopady jsou uvedeny v kapitole III, str. 10.

Příloha k zákonu č. 155/1995 Sb.

Důchodový věk pojištěnců narozených v období let 1936 až 1970

Rok narození	Důchodový věk činí u					
	mužů	žen s počtem vychovaných dětí				
		0	1	2	3 a 4	5 a více
1936	60r+2m	57r	56r	55r	54r	53r
1937	60r+4m	57r	56r	55r	54r	53r
1938	60r+6m	57r	56r	55r	54r	53r
1939	60r+8m	57r+4m	56r	55r	54r	53r
1940	60r+10m	57r+8m	56r+4m	55r	54r	53r
1941	61r	58r	56r+8m	55r+4m	54r	53r
1942	61r+2m	58r+4m	57r	55r+8m	54r+4m	53r
1943	61r+4m	58r+8m	57r+4m	56r	54r+8m	53r+4m
1944	61r+6m	59r	57r+8m	56r+4m	55r	53r+8m
1945	61r+8m	59r+4m	58r	56r+8m	55r+4m	54r
1946	61r+10m	59r+8m	58r+4m	57r	55r+8m	54r+4m
1947	62r	60r	58r+8m	57r+4m	56r	54r+8m
1948	62r+2m	60r+4m	59r	57r+8m	56r+4m	55r
1949	62r+4m	60r+8m	59r+4m	58r	56r+8m	55r+4m
1950	62r+6m	61r	59r+8m	58r+4m	57r	55r+8m
1951	62r+8m	61r+4m	60r	58r+8m	57r+4m	56r
1952	62r+10m	61r+8m	60r+4m	59r	57r+8m	56r+4m
1953	63r	62r	60r+8m	59r+4m	58r	56r+8m
1954	63r+2m	62r+6m	61r	59r+8m	58r+4m	57r
1955	63r+4m	63r	61r+6m	60r	58r+8m	57r+4m
1956	63r+6m	63r+6m	62r	60r+6m	59r	57r+8m
1957	63r+8m	63r+8m	62r+6m	61r	59r+6m	58r
1958	63r+10m	63r+10m	63r	61r+6m	60r	58r+6m
1959	64r	64r	63r+6m	62r	60r+6m	59r
1960	64r+2m	64r+2m	64r	62r+6m	61r	59r+6m
1961	64r+4m	64r+4m	64r+4m	63r	61r+6m	60r
1962	64r+6m	64r+6m	64r+6m	63r+6m	62r	60r+6m
1963	64r+8m	64r+8m	64r+8m	64r	62r+6m	61r
1964	64r+10m	64r+10m	64r+10m	64r+6m	63r	61r+6m
1965	65r	65r	65r	65r	63r+6m	62r
1966	65r	65r	65r	65r	64r	62r+6m
1967	65r	65r	65r	65r	64r+6m	63r
1968	65r	65r	65r	65r	65r	63r+6m
1969	65r	65r	65r	65r	65r	64r
1970	65r	65r	65r	65r	65r	64r+6m

Vysvětlivky:

"r" znamená rok

"m" znamená kalendářní měsíc

Zásada č. 13 – omezení možnosti stanovení minimální výše invalidního důchodu v některých případech

(změna okruhu invalidních osob, na které se bude vztahovat možnost mimořádného stanovení minimální výše procentní výměry důchodu)

Výše procentní výměry invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, na který má nárok osoba, která

- dosáhla aspoň 18 let věku,
- nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu
- má trvalý pobyt na území ČR

pokud tato invalidita vznikla před dosažením věku 18 let, činí měsíčně 45 % výpočtového základu.

Pro účely stanovení výpočtového základu se za osobní vyměřovací základ považuje všeobecný vyměřovací základ, který o dva roky předchází roku přiznání invalidního důchodu, vynásobený přepočítacím koeficientem (§ 17 odst. 4) pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu. Pro výši základní výměry tohoto důchodu platí zásada č. 1 obdobně.

Procentní výměra invalidního důchodu náleží pojištěnci mladšímu 28 let, který splnil podmínky nároku na invalidní důchod

- pro invaliditu třetího stupně, nejméně ve výši stanovené podle odstavce 1,
- pro invaliditu druhého stupně nejméně ve výši poloviny částky stanovené podle odstavce 1 a
- pro invaliditu prvního stupně nejméně ve výši třetiny částky stanovené podle odstavce 1,

je-li invalidní důchod přiznáván před 18. rokem věku nebo je-li období od 18 let věku do vzniku nároku na invalidní důchod kryto dobou pojištění nebo doba, která není kryta dobou pojištění, je kratší jednoho roku; přitom se pro tyto účely za dobu pojištění považuje i doba studia na střední nebo vysoké škole v České republice po ukončení povinné školní docházky do dosažení věku 18 let a po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let tohoto studia, doba, po kterou byl pojištěnec veden v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, a náhradní doba pojištění, i když doba pojištění netrvala ani jeden rok.

Odůvodnění

Jako určitou výjimku ze základní podmínky pro nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, tj. z podmínky získání potřebné doby pojištění, umožňuje zákon o důchodovém pojištění i vznik nároku na tento důchod v případě, že osoba dosáhla aspoň 18 let věku, má trvalý pobyt na území ČR a je plně invalidní, jestliže plná invalidita vznikla před dosažením 18 let věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu. Výše procentní výměry tohoto důchodu (tedy v případě, kdy nejsou k dispozici příjmy, z nichž by se provedl výpočet) se odvozuje stanoveným způsobem ze všeobecného vyměřovacího základu (tedy v podstatě z průměrné mzdy v národním hospodářství). Dávka takového charakteru však systémově do základního důchodového pojištění nepatří a při přípravě nyní platného zákona o důchodovém pojištění se předpokládala pouze její dočasná existence, do doby, než bude příslušná právní úprava sociálního zabezpečení v těchto případech zapracována do jiného sociálního (nepojistného) systému, než je základní důchodové pojištění. Tato dávka (invalidní důchod tzv. invalidů z mládí) proto bude v základním důchodovém pojištění zrušena a nahrazena dávkou z jiného sociálního systému. Uvedeným způsobem se stanoví rovněž výše procentní výměry i tzv. mladým invalidům (invalidita vznikla před dosažením věku 28 let) a dokonce i všem invalidům, pokud získali dobu pojištění aspoň 15 roků. Jde v podstatě o zvláštní minimální výši procentní výměry pouze v případě invalidních důchodů (obecně činí minimální výše procentní výměry 770 Kč).

Možnost shora uvedeného mimořádného stanovení výše procentní výměry důchodu se ponechá pro tzv. invalidy z mládí, a to do doby než dojde k jejich nahrazení jinou dávkou z jiného sociálního systému a dále za stanovených podmínek pouze pro pojištěnce, kteří byli v době vzniku invalidity mladší 28 let, a to z důvodu ochrany mladých pojištěnců.

Návrh si vyžádá změnu § 42 zákona o důchodovém pojištění.

Finanční dopady

Navrhované opatření bude mít dopady spíše zanedbatelné.

Zásada č. 14 – změna podmínek pro nárok na vdovský/vdovecký důchod

(změna podmínek pro nárok na vdovský/vdovecký důchod po uplynutí jednoho roku od smrti manžela; zkrácení dosavadní ochranné doby z pěti na dva roky)

Po uplynutí doby jednoho roku od smrti manžela trvá nárok na vdovský/vdovecký důchod, jestliže vdova/vdovec

- a) pečuje o nezaopatřené dítě,**
- b) pečuje o dítě, které je závislé na péči jiné osoby ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost),**
- c) pečuje o svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní/s ním žije v domácnosti a je závislý na péči jiné osoby ve stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost),**
- d) je invalidní ve třetím stupni, nebo**

e) dosáhla (dosáhl) alespoň věku o 4 roky nižšího, než činí důchodový věk stanovený pro muže stejného data narození.

Nárok na vdovský/vdovecký důchod vznikne znovu, jestliže se splní některá z podmínek uvedených v předcházejícím odstavci do dvou roků po zániku dřívějšího nároku na tento důchod.

Odůvodnění

Zákon o důchodovém pojištění upravuje, obdobně jako tradičně všechny předcházející právní úpravy, důchodové pojištění nejen pro případ stáří a invalidity, ale i pro případ úmrtí živitele. Důchody pozůstalých patří historicky mezi nejstarší dávky. Úmrtí, jako sociální událost, zhoršuje sociální situaci osob, které byly v určitém osobním, vyživovacím vztahu k zemřelé osobě. Konkrétně v případě smrti manžela (manželky) dochází ke ztrátě jednoho z příjmů, z nichž do té doby rodina vycházela, a proto má vdova (vdovec) po určitou dobu nárok na vdovský (vdovecký) důchod. Vdovský (vdovecký) důchod je koncipován jako určitá náhrada příjmu zemřelého manžela a jeho výše závisí na výši důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti.

V případě, že po uplynutí zákonem stanovené doby od úmrtí manžela/manželky, která podle současné právní úpravy činí jeden rok, existuje nebo ve stanovené době nastane nově další sociální událost, která podstatně zhoršuje sociální situaci vdovy (vdovce), trvá poskytování pozůstalostního důchodu po celou dobu trvání této sociální události. Nárok na vdovský/vdovecký důchod vznikne znovu, jestliže se některá z podmínek stanovených zákonem o důchodovém pojištění splní do pěti roků po zániku dřívějšího nároku na tento důchod.

Po zvážení postavení a úrovně vdovských a vdoveckých důchodů jako důchodů odvozených (nikoliv vlastních) ve srovnání s ostatními druhy důchodů, tedy ve srovnání s důchody starobními a invalidními, se navrhuje pro trvání nároku na tyto důchody i po uplynutí jednoho roku vypustit jako důvod péči o dítě a rodiče vlastní nebo zemřelého manžela v případě jejich závislosti na péči jiné osoby ve stupni II, tedy při středně těžké závislosti, tzn. v případech, kdy závislá osoba potřebuje z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při méně než 25 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti nebo u osoby do 18 let věku při méně než 16 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti. Vlastní nároky z důchodového pojištění těchto pečujících osob jsou již dostatečně zohledněny tím, že jsou z titulu této péče účastny důchodového pojištění, aniž je za tyto doby placeno pojistné nebo odváděny jiné platby. Doba péče o závislé osoby je v důchodových nárocích pečujících osob zohledněna v případě, že tato péče trvá aspoň 15 let, také tím, že při stanovení výše procentní výměry se buď přihlíží k částkám vyplacených na příspěvku na péči osobě, o kterou je pečováno, případně se tyto částky přičítají ke skutečně dosaženým příjmům z výdělečné činnosti vykonávané v nižším rozsahu právě z důvodu péče o závislou osobu nebo se doby této péče považují za vyloučené doby, tzn. že „nerozmělní“ skutečně dosažený příjem pečující osoby v rozhodném období. Možnost volby mezi zápočtem doby s výdělkem a vyloučenou dobou má i pojištěnec s kratší dobou péče o závislou osobu (tato možnost platí obecně).

Zúžení okruhu osob, které mají „trvalý“ nárok na pozůstalostní důchod, je v souladu i s názorem vyjádřeným v nálezu ÚS vyhlášeným v souvislosti se zrušením § 15 zákona o důchodovém pojištění, ve kterém ÚS nezpochybnil princip mezigenerační solidarity a

existující důchodový systém v podstatě akceptoval. V této souvislosti však mj. konstatoval, že princip solidarity nemůže potlačit princip zásluhovosti takovou měrou, aby došlo k neakceptovatelnému nepoměru mezi výší odvedeného pojistného a vyměřeného důchodu.

Dále se navrhuje zkrátit dobu stanovenou pro opětovný vznik nároku na tyto důchody, pokud jsou v ní splněny stanovené podmínky, a to na dva roky. Ochranná doba v délce dvou roků byla původně stanovena již zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, a prodloužena byla až po téměř 40 letech (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění), a to více než dvojnásobně na nynějších pět roků, což lze v současných podmínkách považovat za ne zcela přiměřené.

Pokud jde o věkovou podmínku pro „trvalý nárok“ na vdovský a vdovecký důchod, navrhuje se ji modifikovat v tom smyslu, že zůstane pouze dosažení věku alespoň o 4 roky nižšího, než činí důchodový věk stanovený podle pro muže stejného data narození.

Při zvažování shora uvedených změn bylo vzato v úvahu i to, že k procentní výměře těchto důchodů, přestože jde o důchody odvozené, náleží základní výměra v nezkrácené výši (tj. ve stejné výši jako ke starobním a invalidním důchodům) a dále k tomu, že na rozdíl od zahraničních úprav nemají na trvání nároku na tyto důchody a jejich výši žádný vliv příjmy z výdělečné činnosti.

Návrh si vyžádá změnu § 50 zákona o důchodovém pojištění a přijetí přechodného ustanovení.

Finanční dopady

Navrhované opatření bude mít postupný náběh s tím, že výsledný očekávaný dopad představuje úsporu cca 5 % výdajů na tyto typy důchodů.

Zásada č. 15 – přechodné ustanovení k zásadě č. 14

(zachování nároku na vdovský/vdovecký důchodu po 29. září 2011)

Byl-li vdovský nebo vdovecký důchod přiznán přede dnem 30. září 2011 a ke dni 30. září 2011 vdova nebo vdovec nespĺňuje žádnou z podmínek stanovených tímto zákonem, zůstává nárok na tyto důchody zachován, pokud jsou splněny podmínky nároku na tyto důchody stanovené předpisy platnými ke dni 29. září 2011.

Odůvodnění:

Je odůvodněné neodebírat již přiznané nároky jenom v důsledku změny právní úpravy.

Zásada č. 16 – jednorázová výplata vdovského/vdoveckého důchodu

(zrušení nároku na jednorázové vyplacení 12násobku vdovského/vdoveckého důchodu při uzavření nového manželství)

Institut, který umožňuje vyplatit vdově/vdovci po zániku nároku na vdovský/vdovecký důchod z důvodu uzavření nového manželství jednorázově částku ve výši 12 měsíčních splátek důchodu, se zrušuje.

Odůvodnění:

Tento institut, který byl do právní úpravy zakotven s účinností od 1. ledna 1996, nesplnil očekávaný efekt, tj. uzavírání nových manželství, a proto se navrhuje zrušit. Od roku 2006 se počet ročně zaniklých pozůstalostních důchodů z důvodu uzavření nového manželství pohybuje kolem 150 případů (to znamená, že je ve stejném počtu případů vyplacena jednorázově částka ve výši 12 měsíčních splátek pozůstalostního důchodu).

Také v případě tohoto opatření platí to, co je uvedeno v odůvodnění předchozích zásad, tj. že je v souladu s názorem vyjádřeným v nálezu ÚS vyhlášeným v souvislosti se zrušením § 15 zákona o důchodovém pojištění.

Návrh si vyžádá změnu § 50 odstavce 5 zákona o důchodovém pojištění.

Finanční dopady

Finanční dopady budou zanedbatelné.

Zásada č. 17 – hodnocení náhradních dob pojištění

(podmínka „obklopenosti“ českou dobou pojištění pro hodnocení náhradní doby pojištění)

Náhradní doby pojištění se hodnotí, jen pokud aspoň před jejich počátkem nebo po jejich skončení byla fyzická osoba účastna pouze českého důchodového pojištění, nestanoví-li jinak dvoustranná smlouva o sociálním zabezpečení nebo není-li komunitárním právem upraveno jinak.

Pokud ke dni účinnosti navrhovaného opatření trvá náhradní doba důchodového pojištění, platí tato zásada obdobně.

Odůvodnění

Obecnými podmínkami pro hodnocení náhradních dob pojištění je jednak získání aspoň jednoho roku doby „faktického“ pojištění (tj. za který bylo zapláceno pojistné) a jednak získání náhradní doby pojištění na území ČR (tato druhá podmínka se nevyžaduje pouze u doby péče o dítě do čtyř let věku, a do 31. prosince 2006 se nevyžaduje ani u doby péče o dítě do 18 let věku, bylo-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči). Tato právní úprava tedy umožňuje, aby se hodnotila doba péče o uvedené děti kdykoliv a

kdekoliv, stejně jako např. doba studia na území ČR, pokud je splněna podmínka získání aspoň jednoho roku doby pojištění na území ČR.

Zejména u osob, které byly zaměstnány, resp. pojištěny, převážně na území států, s nimiž nemá ČR uzavřenu mezinárodní smlouvu o sociálním zabezpečení, ani nejde o členské státy EU, tak mohou vznikat „díky“ této poměrně benevolentní české právní úpravě svým způsobem nezasloužené, i když dílčí nároky. Tento důsledek vynikne i s přihlédnutím k tomu, že ČR má ve srovnání s jinými státy poměrně štědrá právní úpravu týkající se druhů náhradních dob pojištění a délky jejich hodnocení (za což je kritizována různými mezinárodními organizacemi ve vztahu k udržitelnosti českého důchodového systému a jeho nárokům na veřejné finance).

Záměrem navrhovaného opatření je zdůraznit užší vazbu podmínek pro hodnocení náhradní doby pojištění na faktickou účast na českém důchodovém pojištění, kdy je odváděno pojistné; proto se konstruuje „alespoň jednostranná časová vazba“ mezi náhradní dobou pojištění a uvedenou účastí. Nesplnění této podmínky má za následek ztrátu možnosti hodnotit takovou náhradní dobu pojištění podle českých předpisů; přitom se záměrně neuvádí časová charakteristika „bezprostřednosti“, která je obtížně definovatelná pro období, kdy do vzniku nároku na důchod chybí dlouhá doba. Náhradní doba pojištění se nebude hodnotit ani v případech, kdy v období od skončení účasti na českém důchodovém pojištění a začátkem náhradní doby pojištění a současně i v období od skončení této náhradní doby pojištění do začátku nové účasti na českém důchodovém pojištění bude doba účasti na důchodovém pojištění v cizině.

Zatímco náhradní doby důchodového pojištění, jejichž trvání skončilo před účinností navrhovaného opatření, by byly hodnoceny podle obecného přechodného ustanovení podle předpisů účinných ke dni této účinnosti, není důvodné nepoužít nový princip hodnocení v případech, kdy alespoň část náhradní doby zasahuje do účinnosti nové právní úpravy, a tedy by měla plně podléhat novému právnímu režimu. Rovněž není důvodné, a to i z důvodu komplikovanosti a obtížného chápání ze strany pojištěnců, dělit právní úpravu zápočtu takové kontinuální náhradní doby na časový úsek před účinností nové právní úpravy (tj. podle dřívějších předpisů) a na časový úsek za účinnosti nové právní úpravy.

Také toto opatření redukující hodnocení nepřispěvkových náhradních dob pojištění je v souladu s názorem vyjádřeným v nálezu ÚS vyhlášeným v souvislosti se zrušením § 15 zákona o důchodovém pojištění – viz odůvodnění k předcházejícím opatření (princip solidarity nemůže potlačit princip zásluhovosti takovou měrou, aby došlo k neakceptovatelnému nepoměru mezi výší odvedeného pojistného a vyměřeného důchodu).

Návrh si vyžádá změnu § 12 zákona o důchodovém pojištění a přijetí přechodného ustanovení.

Finanční dopady

Finanční dopady budou zanedbatelné.

Zásada č. 18 – odstraňování tvrdostí zákona

(omezení institutu odstraňování tvrdostí zákona)

Oprávnění rozhodovat v jednotlivých případech o odstranění tvrdosti, která by se vyskytla při provádění sociálního zabezpečení, tj. zmocnění ministra k mimořádnému řešení v jednotlivém konkrétním případě, i když nejsou splněny zákonem výslovně stanovené podmínky, se zrušuje.

Odstraňovat tvrdosti lze jen v případě obecně vymezeného okruhu pojištěnců, který určí ministr práce a sociálních věcí v dohodě s ministrem obrany, ministrem vnitra a ministrem spravedlnosti s tím, že ministr práce a sociálních věcí pověří rozhodováním v těchto případech správy sociálního zabezpečení.

Odůvodnění

V § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), je obsaženo zmocnění pro ministra práce a sociálních věcí umožňující mimořádné řešení v individuálních případech formou odstranění tvrdostí („tvrdých“ dopadů právní úpravy), které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení. Obdobné zmocnění mají i ministři obrany, vnitra a spravedlnosti, a to v oboru své působnosti (tj. v případě příslušníků ozbrojených sil a sborů).

To prakticky znamená, že ministr práce a sociálních věcí (a ministři obrany, vnitra a spravedlnosti) může po rozhodnutí nositele pojištění o zamítnutí žádosti občana o důchod z povinného státního základního důchodového pojištění pojištěnce pro nesplnění podmínek pro nárok na důchod výslovně stanovených zákonem, tyto podmínky prominout nebo může rozhodnout o zvýšení přiznaného důchodu v důsledku zohlednění skutečností mimo rámec zákona o důchodovém pojištění, příp. prominout přeplatek vzniklý neoprávněnou výplatou důchodu. Rozhodnutí o přiznání důchodu nebo jeho zvýšení přitom mají dlouhodobé finanční dopady do budoucna, a to i v řádu desítek let. Tato rozhodnutí ministra, jako jediné možné osoby, jsou věcí pouze jeho volné úvahy. Právní předpisy blíže nedefinují, co se rozumí tvrdostí zákona. Tvrdost předpisů o sociálním zabezpečení lze odstranit na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna. V nové (opakované) žádosti o odstranění tvrdosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní; při opakování těchto důvodů je nová žádost odložena a žadatel je o tomto vyrozuměn.

Nejčastější žádosti o mimořádné řešení se týkají prominutí podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod (tj. získání aspoň 5 let pojištění v desetiletém období před vznikem invalidity), které tvoří cca 75 %. Dále jsou časté žádosti o prominutí lhůty pro obnovení nároku na vdovský důchod (podmínky stanovené zákonem pro nárok na vdovský důchod i po uplynutí jednoho roku od smrti manžela musí být znovu splněny ve lhůtě do 5 roků od předchozího zániku nároku na tento), žádosti o sirotčí důchod, i když zemřelý rodič

nesplnil podmínky nároku na „svůj“ vlastní důchod, žádosti o zápočet další doby pojištění, žádosti o prominutí přeplatku na dávce důchodového pojištění apod.

Lze tedy shrnout, že cílové skupiny, kvůli kterým je agenda odstraňování tvrdostí zákona vykonávána, tvoří osoby, které nesplňují všechny podmínky stanovené zákonem pro vznik nároku na důchod a osoby, které požadují zohlednění různých skutečností pro důchodové nároky nad rámec zákona o důchodovém pojištění, příp. pro prominutí přeplatku na dávce důchodového pojištění.

Podle získaných informací obdobný institut v zahraničních důchodových systémech neexistuje s tím, že do moderního zákonodárství nepatří. V souvislosti s důchodovou reformou byl tento institut zrušen i na Slovensku, kde do té doby existoval jako pozůstatek z období společného státu a společné právní úpravy důchodového pojištění.

Na rozhodnutí o odstranění tvrdostí se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a rozhodnutí v této věci jsou vyloučena i ze soudního přezkumu. Je však zřejmě jen otázkou času, kdy budou i tato rozhodnutí podléhat soudnímu přezkumu a kdy bude otevřena otázka ústavnosti z hlediska dodržování principu rovného zacházení. Je zde i relativně velká možnost různého přístupu k různým případům s přihlédnutím k různým okolnostem, což vytváří předpoklady pro vznik nesouladu s principem „vázanosti veřejné správy vlastní aplikační praxí“.

V důchodovém pojištění jsou podmínky účasti na tomto pojištění, podmínky nároku na důchody a jejich výplatu i způsob určení výše stanoveny poměrně jednoznačně. Přesto se může stát, že s určitou situací počítáno nebylo, a právní úprava pak neodůvodněně tvrdě dopadá na určitou skupinu pojištěnců. Zákonodárce nemůže v právní normě předjímat zcela ojedinělé a mimořádné situace, popř. vzájemné protichůdné působení různých předpisů, což nelze vždy řešit právním výkladem. Proto se navrhuje zavést namísto individuálního posuzování tvrdostí a rozhodování o nich institut „plošného“ (hromadného) odstranění tvrdostí zákona pro zcela mimořádné případy. Rozhodovat v rámci „plošného“ odstranění tvrdostí v jednotlivých případech na základě pravidel stanovených ministrem práce a sociálních věcí v dohodě s ministry obrany, vnitra a spravedlnosti, pověří ministr práce a sociálních věcí správy sociálního zabezpečení. Nedotčena zůstává pravomoc ostatních příslušných ministrů, pouze se její rozsah obdobně zužuje.

Navrhovaná změna je v souladu i s názorem vyjádřeným v nálezu ÚS vyhlášeným v souvislosti se zrušením § 15 zákona o důchodovém pojištění – viz odůvodnění k předcházejícím opatření (princip solidarity nemůže potlačit princip zásluhovosti takovou měrou, aby došlo k neakceptovatelnému nepoměru mezi výší odvedeného pojistného a vyměřeného důchodu).

Návrh si vyžádá změnu § 4 a 9 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Finanční dopady

Finanční náklady na pokrytí výplaty kladně rozhodnutých případů v roce 2009 lze kvalifikovaně odhadnout, pouze pokud jde o rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí, a to na téměř 80 mil. Kč. Při kvantifikaci této částky se předpokládá, že důchody nebo jejich část budou vypláceny po předpokládanou dobu dožití (v případě sirotčích důchodů do dosažení věku 26 let); v případech, kdy nositel pojištění neuvede výši nákladů na výplatu důchodu v jednotlivých případech, byla uvažována průměrná výše toho kterého důchodu.

Zásada č. 19 – přechodné ustanovení k zásadě č. 18
(souvisí s omezením institutu odstraňování tvrdostí zákona)

Řízení o žádostech o odstranění tvrdostí, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, uplatněných přede dnem 30. září 2011 se dokončí podle předpisů účinných před tímto dnem.

Odůvodnění

Je třeba upravit postup v případech, kdy žádost o odstranění tvrdosti zákona byla uplatněna přede dnem nabytí účinnosti navrhovaného opatření.

Zásada č. 20 – účinnost

Zásady č. 1 až 9 nabývají účinnosti dnem 30. září 2011, zásada č. 10 nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2012 a zásady č. 11 až 19 nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2012 a později.

Odůvodnění

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud odložil vykonatelnost svého rozhodnutí do dne 30. září 2011, musí opatření přímo související s tímto rozhodnutím (zásada č.1 až 9) nabýt účinnosti rovněž dnem 30. září 2011. Stanovení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (zásada č. 10) má sice přímou souvislost s rozhodnutím Ústavního soudu, avšak vzhledem k charakteru tohoto opatření přichází jako nejbližší termín účinnosti v úvahu 1. leden 2012. Účinnost ostatních opatření, která s nálezem Ústavního soudu přímo nesouvisejí, bude stanovena po projednání s plátcí důchodů, a to v závislosti na jejich technických možnostech.

VI. Přechodné období

Jako nejvhodnější řešení, a to jak z hlediska nákladovosti tak i administrativní náročnosti, se jeví zavedení postupného přechodu pro všechny jedince bez ohledu na výši příjmu průběžnou změnou parametrů.

Výše důchodu bude stanovena v jednotlivých letech pomocí výpočtu, jehož parametry jsou pro každý rok přechodného období uvedeny v následující tabulce. Jedná se o plynulou postupnou změnu parametrů od současného stavu k stavu cílovému.

Nastavení parametrů systému pro každý rok přechodného období

Prvky výpočtu	před 30. 9. 2011	od 30. 9. 2011	2012	2013	2014	2015
Základní výměra *	2 170 Kč	9 %	9 %	9 %	9 %	9 %
Zápočet za každý rok pojištění	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
1. redukční hranice *	10 500 Kč	44 %	44 %	44 %	44 %	44 %
2. redukční hranice *	27 000 Kč	116 %	116 %	116 %	116 %	116 %
3. redukční hranice *	--	300 %	300 %	300 %	300 %	300 %
Zápočet do 1. redukční hranice	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Zápočet do 2. redukční hranice	30 %	28 %	26 %	25 %	24 %	23 %
Zápočet do 3. redukční hranice	10 %	13 %	16 %	19 %	21 %	23 %
Zápočet nad 3. redukční hranici	10 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Krácení předčasných důchodů	0,9 % (1,5 %)	0,9 % (1,5 %)	0,9 % (1,2 % 1,5 %)	0,9 % (1,2 % 1,5 %)	0,9 % (1,2 % 1,5 %)	0,9 % (1,2 % 1,5 %)
Navýšení při přesluhování	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %

* v procentech průměrné mzdy

Toto řešení nevyžaduje dodatečné administrativní náklady ČSSZ.