

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne2019,

kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

V zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 134/1997 Sb., zákona č. 289/1997 Sb., zákona č. 224/1999 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 118/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 116/2001 Sb., zákona č. 188/2001 Sb., zákona č. 353/2001 Sb., zákona č. 198/2002 Sb., zákona č. 263/2002 Sb., zákona č. 264/2002 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 424/2003 Sb., zákona č. 425/2003 Sb., zákona č. 85/2004 Sb., zákona č. 281/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 562/2004 Sb., zákona č. 168/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 24/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 405/2006 Sb., zákona č. 152/2007 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 218/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 178/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 382/2008 Sb., zákona č. 479/2008 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 108/2009 Sb., zákona č. 158/2009 Sb., zákona č. 303/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 135/2010 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 220/2011 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 348/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., zákona č. 314/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb., zákona č. 403/2012 Sb., zákona č. 463/2012 Sb., zákona č. 267/2013 Sb., zákona č. 274/2013 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., zákona č. 182/2014 Sb., zákona č. 183/2014 Sb., zákona č. 250/2014 Sb., zákona č. 267/2014 Sb., zákona č. 332/2014 Sb., zákona č. 131/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 47/2016 Sb., zákona č. 137/2016 Sb., zákona č. 190/2016 Sb., zákona č. 212/2016 Sb., zákona č. 213/2016 Sb., zákona č. 24/2017 Sb., zákona č. 99/2017 Sb., zákona č. 148/2017 Sb., zákona č. 150/2017 Sb., zákona č. 203/2017 Sb., zákona č. 259/2017 Sb., zákona č. 310/2017 Sb., zákona č. 191/2018 Sb. a zákona č. 32/2019 Sb., se za § 67a vkládá nový § 67b, který zní:

„§ 67b

(1) Pokud při zvýšení důchodů v pravidelném termínu v roce 2020 u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu stanovené podle § 67 nedosáhne výše 900 Kč, přičte se k tomuto zvýšení procentní výměry důchodu jednotná částka v takové výši, aby u průměrného starobního

důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu, tohoto zvýšení procentní výměry důchodu a této částky odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu o 900 Kč.

(2) Jsou-li splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů, náleží dodatečná částka zvýšení podle odstavce 1 k procentní výměře toho důchodu, který se vyplácí v plné výši (§ 4 odst. 2 věta první).“.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 30. září 2019.

D ů v o d o v á z p r á v a

Obecná část

Návrh zákona se týká výše důchodů a obsahuje opatření v oblasti důchodového pojištění, které spočívá v mimořádném zvýšení důchodů od lednové splátky v roce 2020 o jednotnou částku tak, aby u průměrného starobního důchodu úhrn zvýšení základní výměry důchodu a úhrnu zvýšení procentní výměry důchodu a této částky činil u průměrného starobního důchodu 900 Kč, a to prostřednictvím zvýšení procentní výměry.

A. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů a vysvětlení nezbytnosti navrhované úpravy

Návrh na mimořádné zvýšení procentních výměr důchodu je reakcí na pozorovatelný pokles poměru průměrného starobního důchodu vůči průměrné mzdě v několika posledních letech (z hodnoty 42,3 % v roce 2013 na 37,9 % v roce 2018).

Procentní výměra důchodu je součástí každého důchodu, přičemž při souběhu více důchodů má důchodce nárok na více procentních výměr, a proto je, s ohledem na záměr zvýšit důchod každému důchodci o příslušnou částku pouze jednou, nutné zajistit, že při souběhu nároku na výplatu více důchodů bude mimořádné zvýšení náležet pouze jednou. Tento stav bude zajištěn tak, že při takovém souběhu se o příslušnou částku zvýší jen procentní výměry důchodů, jejichž procentní výměra není krácena pro souběh, tj. procentní výměra náležející k důchodu vyplácenému v plné výši (tj. ve výši procentní i základní výměry). Tímto opatřením se přispěje ke zvýšení životní úrovně všech příjemců důchodů přiznaných do konce roku 2019. Relativně se posílí více příjmy poživatelů nízkých důchodů a sníží se poněkud relativní rozdíly mezi důchody osob s různými předdůchodovými příjmy.

B. Zhodnocení souladu s ústavním pořádkem České republiky

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, především s ohledem na čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ústavně zaručující právo na přiměřené hmotné zabezpečení a na čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem.

C. Zhodnocení slučitelnosti s předpisy Evropské unie a judikaturou soudních orgánů Evropské unie

Návrh není v rozporu s právními předpisy Evropské unie, zejména pak s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/04 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a prováděcím předpisem k tomuto nařízení, tj. nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/09, a se směrnicí Rady EHS 79/7 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v otázkách sociálního zabezpečení. Návrhem zákona není do právního řádu České republiky implementováno právo EU a návrh zákona není s právem EU v rozporu. Relevantní judikatura vztahující se k předmětné problematice není.

D. Zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Česká republika je v oblasti důchodového pojištění vázána dvoustrannými a mnohostrannými úmluvami. Mezi mnohostranné úmluvy patří Úmluva MOP č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení, Úmluva MOP č. 128 o invalidních,

starobních a pozůstalostních dávkách a Evropský zákoník sociálního zabezpečení. Navrhovaná opatření nejsou s dvoustrannými a mnohostrannými úmluvami, které Česká republika ratifikovala, v rozporu a tyto úmluvy plně respektují.

E. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Dopad na státní rozpočet

Navrhovaným opatřením dojde ke zvýšení důchodů a tím i výdajů státního rozpočtu na dávky důchodového pojištění.

V období střednědobého rozpočtového výhledu, tedy v letech 2020 – 2022, dojde vlivem navrhovaného opatření ke skokovému nárůstu výdajů na důchody. V roce 2020 budou výdaje na důchody o 7 mld. Kč vyšší, než při zachování současného právního stavu. V dalších letech pak bude docházet k pozvolnému dalšímu růstu výdajů na důchody. Výdaje na důchody budou v letech 2021 a 2022 vyšší o 7,3 a 7,8 mld. Kč. Tento růst bude vyvolán vyšší úrovní důchodů, která povede k mírně vyšší valorizaci důchodů. V horizontu střednědobého výhledu budou dodatečné výdaje na důchody představovat přibližně 22 mld. Kč.

Z pohledu dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí vytváří navrhované opatření potřebu dodatečné fiskální konsolidace (tj. zvýšení příjmů, snížení výdajů státního či veřejných rozpočtů nebo jejich kombinace) na úrovni do 0,1 % HDP ročně.

Dopad na ostatní veřejné rozpočty

Na ostatní veřejné rozpočty nemá návrh zákona žádný vliv.

F. Sociální dopady a dopady na rodiny a specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Sociální dopady

Zvýšení základní výměry důchodu bude mít od ledna 2020 pozitivní dopady na příjemce vyplácených důchodů.

Navržená změna tedy povede ke zlepšení příjmové situace důchodců, neboť dojde k dodatečnému plošnému zvýšení důchodů. Relace průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě (tzv. náhradový poměr) se vlivem navrhovaného opatření oproti současnému právnímu stavu zvýší o přibližně 0,5 p. b. a reálná hodnota důchodu vzroste o dodatečných 1,9 %.

Tabulka 1: Vývoj poměru starobního důchodu k průměrné mzdě (v %)

	2020	2021	2022
Současný právní stav	38,3	39,0	38,9
Návrh	38,8	39,4	39,4

Tabulka 2: Vývoj reálné hodnoty starobního důchodu (v %, 1997 = 100 %)

	2020	2021	2022
Současný právní stav	145,3	150,9	153,2
Návrh	147,1	152,6	155,1

Dopady na rodiny a specifické skupiny obyvatel

Návrh zákona bude mít na rodiny a specifické skupiny obyvatel pozitivní dopad, pokud bude pobírán některý z důchodů; návrh zákona se týká i zvyšování důchodů invalidních a pozůstalostních.

G. Zhodnocení dopadů ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Současná právní úprava obsažená v zákoně o důchodovém pojištění neobsahuje ustanovení, která by narušovala právo na rovné zacházení a vedla k diskriminaci. Předmětem navrhovaného zákona je zvyšování důchodů, jehož principy toto právo nijak nenarušují a nevedou k diskriminaci. Návrh zákona platí stejně pro muže a ženy a vztahuje se na vdovské i vdovecké důchody.

Nároky na dávky důchodového pojištění, způsob stanovení jejich výše a podmínky pro jejich výplatu obsahuje zákon o důchodovém pojištění, přičemž jedním ze základních principů je stejná (tj. nediskriminující) právní úprava pro všechny pojištěnce, tedy mimo jiné i bez ohledu na pohlaví. Přesto byl na konci roku 2017 mezi průměrným starobním důchodem mužů a žen rozdíl ve výši 1 782 Kč a průměrný starobní důchod žen byl o 13,5 % nižší, než průměrný starobní důchod mužů. Tento rozdíl má dvě hlavní příčiny:

Ženy mají nižší důchodový věk než muži, který je dále odstupňován podle počtu vychovaných dětí. Důsledkem nižšího důchodového věku žen je kratší doba pojištění. V roce 2017 byl rozdíl průměrné doby pojištění u nově přiznaného starobního důchodu 2,5 roku (5,5 %) ve prospěch mužů. Ženy odcházely do starobního důchodu v průměru ve věku 59 let a 10 měsíců, zatímco muži ve věku 62 let a 5 měsíců. Rozdíl činí přibližně 2,6 roku, což odpovídá téměř přesně rozdílu v délce doby pojištění. Tato příčina rozdílu postupně bude zanikat a k úplnému sjednocení důchodového věku podle platné právní úpravy dojde v roce 2037. Na druhé straně rozdílné nastavení hranice důchodového věku umožňuje ženám čerpat zabezpečení z důchodového systému dříve (resp. podstatně dříve) než mužům, což je pro ně významné zvýhodnění, které do značné míry vyvažuje fakt, že měsíční výše dávky je u ženy statisticky nižší. Ženám také již v současnosti nebrání žádná právní překážka v tom, aby pracovaly i po dosažení svého důchodového věku, čímž si mohou zajistit stejný důchod, jako muži, nebo i vyšší. Tuto právní úpravu neshledal ani Ústavní soud ve svých nálezech jako odporující zásadě rovného zacházení, a tedy ani přímé důsledky, které z tohoto nastavení vyplývají, nelze považovat za narušující zásadu rovného zacházení.

Druhou hlavní příčinou, která dlouhodobě přetrvává, je rozdílná úroveň mezd mužů a žen. Rozdíl v úrovni mezd mezi ženami a muži v roce 2016 podle ČSÚ činil např. cca 21 % pro průměrnou mzdu (16 % pro mediánovou mzdu) – důsledkem toho jsou nižší vyměřovací základy žen pro výpočet důchodu. V roce 2017 byl průměrný osobní vyměřovací základ u nově přiznaných starobních důchodů u žen 23 029 Kč a u mužů 31 719 Kč, tj. rozdíl 8 690 Kč absolutně a relativní rozdíl 27,4 % v neprospěch žen.

Předmětem navrhovaného zákona je úprava způsobu stanovení zvyšování důchodů, kdy základní principy, které jsou v souladu se zásadou rovného zacházení, nejsou nijak narušeny a tato úprava tedy nevede k diskriminaci. Vzhledem k tomu, že navrhované opatření nezasahuje do žádné z výše uvedených příčin způsobujících ve svém důsledku rozdílnou výši

průměrného důchodu mužů a žen, nemá ani žádný potenciál tento stav měnit. Návrh zákona má tedy neutrální dopad na rovnost žen a mužů.

H. Zhodnocení dopadů na podnikatelské prostředí České republiky

Návrh zákona nemá vliv na podnikatelské prostředí.

I. Zhodnocení dopadů na životní prostředí

Návrh zákona nemá dopad na životní prostředí.

J. Zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona se netýká úpravy ochrany soukromí ani nezasahuje do úpravy ochrany osobních údajů.

K. Zhodnocení korupčních rizik

Návrh zákona nepřináší žádná korupční rizika.

L. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona nemá vliv na bezpečnost nebo obranu státu.

Zvláštní část

K čl. I

Cílem navrhovaného opatření je přispět ke zvýšení životní úrovně důchodců nad rámec obecných pravidel pro zvyšování důchodů. Zvýšení procentní výměry o pevnou částku, stejnou pro všechny důchodce, zajistí, že bude přidáno nad rámec pravidelné valorizace všem stejně.

Navrhuje se nejprve zvýšit procentní výměru důchodu podle standardních valorizačních pravidel, tj. o určité procento, a teprve poté k takto zvýšené procentní výměře přičíst pevnou částku, takže pevná částka splní svůj účel, aby byla pro všechny důchodce stejná.

U tzv. dílčích důchodů (jedná se o důchody podle § 61 zákona o důchodovém pojištění nebo podle koordinačních nařízení o sociálním zabezpečení) se při zvýšení procentní výměry důchodu podle § 67b zákona o důchodovém pojištění bude postupovat jako při pravidelném zvyšování důchodů, tzn. částka zvýšení bude odpovídat poměru českých dob pojištění k celkové době pojištění, tedy včetně pojištění v cizině.

Je odůvodněné, aby v případě nároku na výplatu více důchodů náleželo zvýšení nad rámec obecných pravidel jen jednou, protože jinak by byli důchodci, kteří pobírají dva důchody, neodůvodněně zvýhodněni oproti důchodcům, kteří mají nárok na výplatu pouze jednoho důchodu.

K čl. II

Navržená účinnost koresponduje s datem, do kterého vláda v souladu s § 67 odst. 16 zákona o důchodovém pojištění vydá nařízení o zvýšení důchodů od ledna 2020. Jde o nejzazší termín, do kterého potřebuje plátce důchodů znát konkrétní částky zvýšení, aby mohl administrativně připravit valorizaci důchodů od ledna 2020.

V Praze dne 1. dubna 2019

Předseda vlády:
Ing. Andrej Babiš v.r.

Ministryně práce a sociálních věcí:
Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc. v.r.