



Připomínky veřejného ochránce práv

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

(č. j. předkladatele MPSV-2023/79687-510/2)

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1. K čl. I, bodu 1 (§ 31 odst. 1)

Navrhuji ustanovení změnit tak, aby krácení časové podmínky pro možnost vzniku nároku na předčasný starobní důchod bylo postupné.

Dosavadní změny v podmínkách nároku na důchod byly formovány zákonem o důchodovém pojištění postupně (např. nárůst potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod, zvyšování důchodového věku). **Stejně tak by měla být možnost odchodu do předčasného důchodu zpřísněna postupně tak, aby její plynulost částečně umožňovala některým skupinám pojištěnců, kteří ještě nedávno počítali s možným vznikem nároku, silně redukováný důchod vůbec čerpat.**

Návrh dále vytváří příjmovou nerovnost mezi pojištěnci splňujícími podmínky pro předčasný starobní důchod **na rozhraní účinnosti novely zákona**. S různými pojištěnci, kteří se nacházejí v téměř stejné nebo ve srovnatelné situaci, by se zacházelo zásadně rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro tak rozdílný přístup, který nemohu považovat pouze za přiměřeně restriktivní, jak uvádí důvodová zpráva. Důvody blíže vysvětluji v připomínkách k čl. I, bodu 16 (§ 67 odst. 12) a čl. I, bodu 19 (§ 67a odst. 7).

Podle důvodové zprávy se změna řady pojištěnců, konkrétně žen, které vychovaly dvě a více dětí, nijak nedotkne. U ostatních má dojít k mírnému posunu okamžiku, kdy mohou odejít do předčasného starobního důchodu. **S tímto tvrzením nemohu souhlasit.**

Uvedu příklad ženy narozené 1. 1. 1964, která vychovala dvě děti. Tato žena může odejít do důchodu v 64 letech a 2 měsících. Podle stávající právní úpravy by mohla odejít do předčasného starobního důchodu 1. 1. 2024 (v 60 letech). Podle návrhu však bude moci odejít až 1. 3. 2025 (v 61 letech a 2 měsících), tedy o rok a 2 měsíce později.

Ještě hůře na tom bude žena narozená 1. 1. 1965, která vychovala dvě děti. Ta může odejít do důchodu v 64 letech a 8 měsících. Podle stávající právní úpravy by mohla odejít do předčasného starobního důchodu 1. 1. 2025 (v 60 letech). Podle návrhu však bude moci odejít až 1. 9. 2026 (v 61 letech a 8 měsících), tedy o rok a 8 měsíců později.

Nelze tedy tvrdit, že se změna žen, které vychovaly dvě a více dětí, nijak nedotkne. V mnoha případech jde o náhlý skokový posun možnosti vzniku nároku. Posun o téměř dva roky není posun mírný.

Dle důvodové zprávy je cílem opatření mj. vyslat signál, že odchod do předčasného starobního důchodu není standardním postupem, ale jde o jev, který společensky a zejména sociálně a ekonomicky není žádoucí.

Podle mých zkušeností má k odchodu do předčasného důchodu mnoho žadatelů vážný důvod. Tím může být špatný zdravotní stav, snaha pečovat o rodiče závislé na péči jiné osoby či snaha pomoci mladší generaci s péčí o vnoučata (poté suplují nedostatečné kapacity jeslí a mateřských škol).

Přínos návrhu je přitom v otázce celkových úspor diskutabilní. Pokud nárok na předčasný starobní důchod z důvodu nesplnění potřebného věku nevznikne, lze předpokládat zvýšené čerpání dávek nemocenského pojištění, zvýšené podávání žádostí o invalidní důchod, v oblasti nepojistných sociálních dávek pak plnění ze systému státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi.

Návrh na zkrácení maximálního rozsahu možného předčasného odchodu do starobního důchodu na 3 roky v současné podobě by se dotkl významné části pojištěnců, kteří již splnili podmínky zákona, i jejich zaměstnavatelů. Nebude-li ke krácení docházet postupně, pojištěnci, kteří zvažovali odchod do důchodu v horizontu nejbližších dvou let, budou návrhem motivováni k urychlení odchodu do důchodu tak, aby využili výhodnější právní úpravu, bez ohledu na jejich dosavadní plány či domluvu se zaměstnavateli. Je tedy zřejmý negativní dopad ve smyslu úbytku poplatníků pojistného a rovněž negativní dopad na zaměstnavatele, kteří se budou muset vyrovnat s náhlým a nečekaným odchodem těchto zaměstnanců.

Návrh v současné podobě by měl negativní dopad i na již nyní přetíženou ČSSZ, která se značnými obtížemi dosud zpracovává žádosti o předčasný starobní důchod podané koncem loňského roku. Potřeba dosáhnout na aplikaci současné právní úpravy povede k dalšímu zatížení při rozhodovací činnosti ČSSZ, která již dle mých poznatků již nyní často překračuje zákonné lhůty, a to i v základní a preferované oblasti samotného přiznávání důchodu. S překotným nárůstem podaných žádostí o důchod ostatně počítá i důvodová zpráva.

Zkrácení možnosti vzniku nároku na předčasný důchod by proto mělo probíhat postupně, tak, aby na zpřísnění podmínky nároku mohli někteří pojištěnci efektivně reagovat. Navrhované překvapivé změny, jejichž účinnost má být nadto u tak zásadního parametrického nastavení v rozporu se zvyklostmi u obdobných změn stanovena co nejdříve, tedy prvním dnem měsíce následujícím po vyhlášení zákona, jsou v zásadním rozporu s nedávným prohlášením představitelů vlády, že změny v oblasti důchodů by se měly týkat pouze mladších generací.

Samotnou mechaniku případného postupného krácení časové podmínky pro možnost vzniku nároku na předčasný důchod ponechávám na předkladateli. Zkrácení doby předčasnosti z 5 na 3 roky by mohlo například nabíhat postupně snižováním dosavadní doby o dva měsíce v totožném intervalu od účinnosti zákona (nebo obdobně po jednom měsíci), aby se někteří pojištěnci mohli na novou situaci adaptovat. Tato úprava by měla být součástí dotčeného § 31.

Tato připomínka je zásadní.

2. K čl. I, bodu 16 (§ 67 odst. 12)

Tento bod navrhuji vypustit.

Zákon o důchodovém pojištění stanoví v § 67 odst. 1, že se v závislosti na růstu indexu spotřebitelských cen a na růstu mezd zvyšují „vyplácené důchody.“ Návrh na **vynětí procentní**

výměry důchodu u předčasných důchodů z valorizace vytváří nerovnost mezi příjemci důchodů, kteří splnili podmínky zákona pro přiznání některého z druhů důchodu. V případě příjemců předčasných starobních důchodů by podle návrhu zvyšovala pouze jeho základní výměra důchodu. Nezvyšoval by se tedy u nich „vyplácený důchod“, jak stanoví zákon, nýbrž pouze „vyplácená část důchodu.“

Mechanismus zvyšování důchodů je v zákoně o důchodovém pojištění upraven z toho důvodu, aby chránil příjemce starobního důchodu, kteří zpravidla již nemají jiné prostředky, než je příjem jejich starobního důchodu, před inflací a pádem do chudoby.

Důchodce pobírající předčasný starobní důchod přitom nemůže do dosažení důchodového věku vykonávat výdělečnou činnost, která zakládá účast na pojištění a je zpravidla odkázán pouze na důchodovou dávku.

Jak uvádí důvodová zpráva, více než ¼ žadatelů o předčasný důchod byla těsně před odchodem do důchodu v evidenci úřadu práce a ze zbytku byla zhruba polovina těch, co pečovali o závislou osobu (aniž by byli výdělečně činní) a druhá polovina byla invalidní (bez výdělečné činnosti), a to především v prvním a druhém stupni invalidity.

Příjemci předčasných starobních důchodů jsou přitom novou úpravou výrazně penalizováni již při samotném výpočtu výše důchodu, a to trvale. Tito příjemci důchodu splnili podmínky potřebné doby pojištění pro přiznání zákonem upraveného druhu starobního důchodu. Nemělo by se tedy z hlediska dopadu růstu cen na příjemce důchodů s nimi zacházet rozdílně.

Tato připomínka je zásadní.

3. K čl. I, bodu 19 (§ 67a odst. 7)

V § 67a navrhuji odst. 7 vypustit a následující odstavec přečíslovat.

Odůvodnění se shoduje s předchozím bodem. **Odchylnou právní úpravu valorizace u předčasných starobních důchodů nepovažuji za žádoucí, neboť dopadá velmi negativně na zranitelné skupiny obyvatelstva (i důvodová zpráva zmiňuje, že jde často o nízkopříjmové osoby, osoby invalidní v prvním a druhém stupni nebo o osoby pečující o závislou osobu).** Ve svém důsledku by návrh vedl k ohrožení těchto osob chudobou a k nutnosti vynaložit prostředky z nepojistného systému. S tím pak souvisí i zbytečná administrativní zátěž úřadů v souvislosti s výplatou dalších dávek.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 28. dubna 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv