

D ů v o d o v á z p r á v a

Obecná část

A. ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona: zákon, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: MPSV/dr. Voříšek	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte V průběhu roku 2016
Implementace práva EU: <i>Ne</i> ; (pokud zvolíte <i>Ano</i>): - uveďte termín stanovený pro implementaci: . - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?: <i>Ne</i>	
2. Cíl návrhu zákona	
<i>Rozšířit okruh osob pracujících v hornictví, které mají snížený důchodový věk</i>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: <i>Ano</i>	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: <i>Ano</i>	
<i>Nepatrné zvýšení administrativní náročnosti úzce vymezené skupiny zaměstnavatelů, tj. pouze těžebních společností.</i>	
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) <i>Ne</i>	
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>	
3.4 Sociální dopady: <i>Ano</i>	
<i>Rozšíří se okruh osob s dřívějšími a vyššími důchodovými nároky.</i>	
3.5 Dopady na životní prostředí: <i>Ne</i>	
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>	

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

1.2 Definice problému

Podnětem k přípravě návrhu zákona byly požadavky Odborového svazu pracovníků hornictví, geologie a naftového průmyslu (dále jen „OS PHGN“). V říjnu 2013 se OS PHGN obrátil na předsedu vlády ing. Jiřího Rusnoka s požadavkem, aby byly řešeny dopady nepříznivých pracovních podmínek horníků, a to tak, aby byla mimo jiné přijata legislativní úprava, která by umožnila horníkům dřívější odchod do starobního důchodu oproti stávající právní úpravě. OS PHGN přitom poukazoval i na to, že horníci v minulosti vždy byli ve svých důchodových nárocích preferováni a že jsou stále, na rozdíl od ČR, preferováni ve svém důchodovém pojištění v řadě jiných zemí. Tato legislativní úprava měla spočívat v úpravě podmínek obsažených v nařízení vlády č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993, v tom směru, že budou odstraněna data, která osobní rozsah předmětného nařízení vlády limitují. Na základě těchto požadavků OS PHGN uložil v listopadu 2013 předseda vlády Ing. Jiří Rusnok na jednání s předsedou OS PHGN Bc. Janem Sábelem a ministrem práce a sociálních věcí Ing. Františkem Koníčkem připravit právní úpravu reagující na požadavky OS PHGN. Při následných jednáních OS PHGN s Ministerstvem práce a sociálních věcí uplatnil OS PHGN ještě požadavek na zvláštní způsob výpočtu procentní výměry u těch horníků, kteří splní podmínky pro stanovení nižšího důchodového věku, aby tak bylo kompenzováno to, že v důsledku nižšího důchodového věku budou moci dosáhnout kratší doby důchodového pojištění, což by se negativně odrazilo na výši procentní výměry starobního důchodu.

Nařízení vlády č. 363/2009 Sb. v původním znění upravuje podmínky, za kterých mohou horníci získat nárok na starobní důchod o 5 let dříve než podle obecných pravidel a na jeho výpočet zvláštním způsobem. Nařízení vlády přitom obsahuje dvě klíčová data, neboť se vztahuje na horníky, kteří

- a) nastoupili do zvlášť preferovaného zaměstnání, tj. „zaměstnání se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech“ (v praxi nazývané „zaměstnání I. AA pracovní kategorie“), před zrušením pracovních kategorií, tj. před 1. lednem 1993, a
- b) do 31. prosince 2008 splnili diferencované podmínky odpracování určitého počtu směn v podzemí hlubinných dolů. Diferenciace je provedena podle druhu těženého nerostu (uran nebo jiný nerost) a v závislosti na dosažení nebo nedosažení nejvyšší přípustné expozice (dále jen „NPE“).

Tyto podmínky neumožňovaly, aby mohli nabývat nároku na starobní důchod zvýhodněným způsobem stejně profesně vymezení horníci, kteří do zaměstnání v hornictví nastoupili či nastoupí po 31. prosinci 1992 a (nebo) nesplnili či nesplní zvláštní podmínku potřebné doby specifikovaného zaměstnání (popř. kombinovanou s dosažením NPE) do 31. prosince 2008. Tato druhá časová podmínka byla odstraněna novelou uvedeného nařízení vlády (tj. nařízením vlády č. 69/2015 Sb.), která nabyla účinnosti dnem 1. června 2015.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Nařízení vlády č. 363/2009 Sb. bylo vydáno na základě zmocnění obsaženého v § 107 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „ZDP“), které bylo do ZDP vloženo zákonem č. 108/2009 Sb. a zní: „Vláda může nařízením stanovit, že u pojištěnců, kteří začali před 1. lednem 1993 vykonávat zaměstnání v hornictví, uvedené v § 76a větě první, se důchodový věk s přihlédnutím k délce zaměstnání v hornictví stanoví

v nižších věkových hranicích, než jsou věkové hranice stanovené podle tohoto zákona, podmínky pro stanovení těchto nižších věkových hranic, přičemž tyto nižší věkové hranice a podmínky pro jejich stanovení nebudou stanoveny výhodněji, než tomu bylo podle právních předpisů účinných k 31. prosinci 1992, a dále způsob, jak se toto zaměstnání vykonává po 31. prosinci 1992 prokazuje; zaměstnavatelé, kteří po 31. prosinci 1992 zaměstnávali tyto pojištěnce, jsou přitom povinni výkon tohoto zaměstnání potvrzovat. Vláda dále může stanovit, jakým způsobem se přepočtou starobní důchody pojištěnců uvedených ve větě první, kteří splnili podmínky pro stanovení těchto nižších věkových hranic.“

Na základě tohoto zmocnění bylo vydáno nařízení vlády č. 363/2009 Sb., které upravuje zvláštní podmínky (potřebnou dobu specifikovaného zaměstnání v hornictví odlišenou jednak podle druhu dobývaného nerostu – uran nebo jiné nerosty, jednak podle příčiny skončení tohoto zaměstnání – dosažení nebo nedosažení NPE, přičemž dosažení NPE potřebnou dobu zaměstnání zkracuje), zvláštní způsob stanovení důchodového věku (odlišný podle toho, zda daný horník splnil či nesplnil jiná kritéria pro zvláštní stanovení důchodového věku obsažená v jiných předpisech), zvláštní způsob stanovení výše procentní výměry starobního důchodu (odkazem na § 76a ZDP, který obsahuje příslušná pravidla) a nezbytné administrativní povinnosti pouze pro vymezený okruh hornických profesí, pokud horníci do takových profesí nastoupili před 1. lednem 1993 a zvláštní podmínky splnili do 31. prosince 2008. Obecné podmínky, tj. potřebná doba důchodového pojištění celkem a dosažení zvláštního důchodového věku, časově limitovány nejsou. Při splnění těchto zvláštních podmínek mohou tedy uvedení horníci odejít dříve do starobního důchodu v důsledku nižšího důchodového věku. Podmínky stanovené nařízením vlády č. 363/2009 Sb. byly pak v roce 2015 upraveny nařízením vlády č. 69/2015 Sb., a to tak, že první z uvedených limitů byl zachován (neboť zmocňovací ustanovení v ZDP jeho odstranění neumožňuje), ale druhý z nich (splnění podmínek do 31. prosince 2008) byl odstraněn; horníci, kteří nastoupili do vymezených zaměstnání před rokem 1993, ale splní zvláštní podmínky až po roce 2008, se tak dostávají do stejného režimu.

Postavení horníků obecně se týkají též některá ustanovení zákoníku práce, zejména § 41 odst. 1 písm. b); podle tohoto ustanovení je zaměstnavatel povinen převést zaměstnance na jinou práci, nesmí-li podle lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, dále konat dosavadní práci mj. pro nemoc z povolání nebo ohrožení toto nemocí nebo dosáhl-li na pracovišti NPE. Účelem tohoto ustanovení je zabránit tomu, aby zaměstnání v hornictví pod zemí hlubinných dolů bylo vykonáváno na úkor zdraví horníků a aby v případě ohrožení nemocí z povolání nebo v případě dosažení NPE (tj. bylo-li zaměstnání vykonáváno po stanovenou dobu, která je vyjádřena počtem odpracovaných směn; dosažení NPE je přitom objektivní skutečností, která má uvedené pracovněprávní důsledky nezávisle na konkrétním zdravotním stavu) došlo k převedení na jinou zdravotně vhodnou práci, popřípadě aby bylo toto zaměstnání ukončeno [srov. § 52 písm. d) zákoníku práce].

1.4 Identifikace dotčených subjektů

- Zaměstnavatelé, u nichž se provádí hlubinná těžba nerostů.
- Osoby, které pracovaly, pracují nebo budou teprve pracovat v zaměstnáních v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech.

- Okresní správy sociálního zabezpečení a Česká správa sociálního zabezpečení (zcela výjimečně orgány sociálního zabezpečení ozbrojených sil, tj. v případě postupné kombinace zaměstnání v hornictví a služebního poměru).

1.5 Popis cílového stavu

Obecné stanovení nižšího důchodového věku pro vybrané skupiny pojištěnců, tj. pro osoby pracující v hornictví ve vybraných povoláních, které mají stálé pracoviště pod zemí v hlubinných dolech, bez ohledu na to, v kterém období před účinností navrhované právní úpravy (tj. před 1. říjnem 2016) do tohoto povolání poprvé nastoupily, a zvláštní stanovení výše procentní výměry starobního důchodu těchto pojištěnců.

1.6 Zhodnocení rizika

Ponechání současného stavu by znamenalo nevyhovění požadavků OS PHGN a v oblasti důchodového pojištění by ke kompenzaci nepříznivých pracovních podmínek horníků a též k řešení sociální situace horníků zejména v souvislosti s útlumy těžby v hlubinných dolech nebyla přijata zvláštní úprava ohledně snížení důchodového věku.

2. Návrh variant řešení

V úvahu přicházejí v podstatě jen dvě základní varianty řešení, a to nulová a realizační.

2. 1 Nulová varianta

Nulová varianta, tj. nepřijetí navrhované úpravy, znamená ponechání současného stavu, přičemž se neřeší problém popsany v části 1.2 s riziky uvedenými v části 1.6.

2. 2 Realizační varianta

Vzhledem ke konkrétnímu zadání popsanému v části 1.2 přichází do úvahy realizační varianta, tj. do zákona o důchodovém pojištění zapracovat úpravu, která zakotví snížení důchodového věku pro dotčenou skupinu horníků. V rámci této realizační varianty lze pak vycházet ze snížení důchodového věku o pět let oproti obecnému důchodovému věku (varianta 2.2.1) nebo volit jiné snížení (varianta 2.2.2).

Varianta 2.2.1 Snížení důchodového věku o pět let

Diferenciace důchodového věku (resp. obdobných pojmů podle předchozích právních předpisů) pro horníky má mnohaletou tradici: již v období Rakouska-Uherska byly jejich důchodové nároky upraveny předpisy odchylnými od obecných a v této tradici pokračovalo i Československo v období mezi světovými válkami. I při sjednocení sociálních předpisů počínaje zákonem č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění, byly tyto difference zachovány a postupně dalšími právními předpisy v této oblasti přejímány. Společným znakem těchto odchylek bylo jednak stanovení nižšího věku pro nárok na starobní důchod, než byl obecný věk mužské populace, jednak určitá, v čase se druhově měnící, preference výpočtu důchodů. Zákonem č. 73/1982 Sb., o změnách zákona o sociálním zabezpečení a předpisů o nemocenském pojištění, pak byl vymezen okruh nejnáročnějších hornických povolání, tj. již

zmíněná „zaměstnání se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech“, kde pro účast na diferenčních pravidlech byly stanoveny mírnější podmínky než u ostatních, hornických i jiných než hornických, dříve srovnatelných povolání.

Nižší věková hranice má své opodstatnění i v tom, že věk dožití se u hornické populace ukázal při provádění vědeckých studií cca o 5 let nižší než u populace obecné, takže se touto formou srovnává průměrná doba pobírání starobního důchodu. Tato difference byla potvrzena dvěma vědeckými studiemi v 90. letech 20. století (jednalo se o posouzení vzorků horníků zemřelých ve sledovaném období let 1983 až 1988 se závěrem, že na kratší průměrné délce života horníků ve srovnání s celostátním průměrem mužské populace se podílejí především úrazy a jiné násilné příčiny úmrtí). Negativní vliv práce v hornictví je nejen notoricky znám a zjevný, ale je i prokázáno, že tato zaměstnání mají nejen až zhoubný vliv na typické hornické choroby, jako jsou pneumokonióza (často provázená bronchitidou) nebo vasoneuróza, nýbrž působí jako komplexní rizikový faktor, který ovlivňuje celou řadu fyziologických funkcí organismu. To je ostatně potvrzeno i analýzou Ministerstva zdravotnictví provedenou v současné době.

Specifikem hornických povolání je – jako u jediných – jejich výkon v podzemí; přitom předkládaný návrh zákona se vztahuje jen na výběr těchto povolání s důrazem na „stálé pracoviště pod zemí“ (na rozdíl od jiných hornických povolání, která jsou v podzemí vykonávána pouze občas). V hlubinných uhelných dolech působí řada negativních faktorů; jedná se o fyzikální rizikové faktory, chemické rizikové faktory, biologické rizikové faktory, ergonomická rizika a psychosociální rizika (jednotlivé rizikové faktory se přitom při práci v podzemí vyskytují současně a mohou působit synergicky). Závažné zdravotní dopady jednotlivých rizikových faktorů dokládá i zvýšený počet nemocí z povolání; počet nemocí z povolání je řádově vyšší, než je tomu v ostatních hospodářských odvětvích (byla-li zaměstnanci v odvětví těžba a dobývání přiznána nemoc z povolání, pak to bylo v roce 2013 více než 6krát častěji, než pokud byla přiznána nemoc z povolání v ostatních hospodářských odvětvích). V neposlední řadě je třeba uvést, že vývoj technologických postupů a preventivních opatření je – z hlediska vlivu na zdraví – eliminován tím, že v průběhu času se těžba provádí v postupně stále se zhoršujících podmínkách (mělčí sloje jsou již vydolovány, takže se těžba přenáší do větších hloubek, kde působí výrazněji negativní fyzikální vlivy, jako jsou teplota, tlak a kvalita vzduchu aj.). Současná analýza Ministerstva zdravotnictví též zdůrazňuje další jev typický právě pouze pro hlubinné hornictví ve srovnání s jinými, fyzicky či jinak náročnými, povoláními: v těch působí zpravidla jediný rizikový faktor, zatímco v hlubinném hornictví je jich vždy více, a to ve čtvrtině druhů prací dokonce více než čtyři. Tyto výrazné odlišnosti mají proto i ústavněprávní důsledky, neboť vytvářejí objektivní důvody pro diferenciaci, čili vlastně určitou nerovnost (mezi nároky různých skupin pracujících), kterou Ústavní soud ve svých nálezech shledává konformní právě jen tehdy, jsou-li pro ni dány důvody. Předkládaným návrhem se přitom odstraňuje jiná rovina nerovnosti, totiž uvnitř hornické komunity, když se odstraňují limitující faktory (vstup do zaměstnání v hlubinném hornictví před rokem 1993 a nutnost splnit zvláštní podmínky do roku 2008), které nemají žádné věcné opodstatnění.

Také v platném znění nařízení vlády č. 363/2009 Sb. [srov. § 2 písm. a) tohoto nařízení] je snížení důchodového věku pro osoby vykonávající hornické povolání pod zemí upraveno tak, že se od obecného důchodového věku stanoveného podle § 32 zákona o důchodovém pojištění odečte pět let.

Stanovení důchodového věku pro dotčenou skupinu horníků tak, že jejich důchodový věk je o pět let nižší než obecný důchodový věk, odpovídá tedy minulé i současné právní úpravě i požadavkům OS PHGN, a proto je účelné tuto konstrukci zachovat i v předkládaném návrhu zákona. Navrhuje se přitom stanovit jako jednu z podmínek pro vznik nároku na starobní důchod vymezené skupiny oprávněných (včetně zvláštního způsobu jeho výpočtu), a to vstup do vymezených zaměstnání před nabytím účinnosti předkládaného návrhu. Okruh oprávněných a podmínky nároku se přitom v zásadě přejímají z dosavadního nařízení vlády č. 363/2009 Sb. a zvláštní způsob výpočtu z přechodných ustanovení zákona o důchodovém pojištění. Navrhované opatření se tedy bude vztahovat na pojištěnce, kteří před nabytím účinnosti předkládané novely začali vykonávat zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech a v něm odpracovali celkem aspoň 3 300 směn, popřípadě, jde-li o zaměstnání v uranových dolech, 2 200 směn, nebo, pokud toto zaměstnání skončilo z důvodu dosažení NPE, aspoň 3 081 směn, popřípadě, jde-li o zaměstnání v uranových dolech, 1 981 směn. Důchodový věk pro takové pojištěnce se navrhuje stanovit o pět roků nižší, než by byl důchodový věk ostatních pojištěnců narozených téhož dne.

Variananta 2.2.2 Snížení důchodového věku jiným způsobem

Při akceptaci požadavku na snížení důchodového věku pro některé horníky lze zvažovat jiné způsoby stanovení důchodového věku, než je uvedeno ve variantě 2.2.1, tj. stanovit důchodový věk snížený o nižší počet let (například jen o tři roky) nebo naopak stanovit důchodový věk snížený o vyšší počet let (například o osm let) anebo stanovit jiný počet směn potřebných pro snížení důchodového věku. Je však účelné vycházet z té právní úpravy, která byla dříve nebo která je platná v současné době (nařízení vlády č. 363/2009 Sb., ve znění nařízení vlády č. 69/2015 Sb.), tj. z osvědčené a tradiční úpravy; je třeba přihlížet i k tomu, že novou právní úpravou by se neměly zakládat nové rozdíly mezi jednotlivými skupinami horníků, tedy aby nová právní úprava nezaložila neodůvodněnou nerovnost mezi jednotlivými skupinami horníků. Snížení důchodového věku o vyšší počet let by rovněž nebylo v souladu se základními principy důchodového pojištění, neboť by nepřiměřeně zvýhodňovalo (při stejné sazbě pojistného na důchodové pojištění) některé pojištěnce.

Vzhledem k uvedenému se volí jako optimální řešení daného problému varianta 2.2.1.

3. Návrh řešení

K řešení daného problému (srov. bod 1.2) se navrhuje opatření formou *změny právních předpisů důchodového pojištění* podle varianty 2.2.1, tj. zákona o důchodovém pojištění a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, neboť v mezidobí přijatá novela nařízení vlády č. 363/2009 Sb. (nařízení vlády č. 69/2015 Sb.) řeší problém pouze zčásti a požadované nároky v navrhovaném rozsahu je třeba založit zákonnou úpravou a navazující povinnosti zaměstnavatelů nelze upravovat v podzákonném právním předpisu.

Klíčové podmínky obsažené v nařízení vlády č. 363/2009 Sb. jsou proto inkorporovány do zákona o důchodovém pojištění, přičemž jsou oproštěny od dosavadních limitujících hranic – vstupu do předmětného zaměstnání v hornictví před 1. lednem 1993, když nutnost splnit podmínku celkové doby tohoto zaměstnání do roku 2008 odstranila již zmíněná novela tohoto nařízení vlády.

Dále se v souvislosti s možností zavést nižší důchodový věk obecně pro některé horníky upřesňuje v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, evidenční povinnost hornických zaměstnavatelů, která je potřebná pro doložení splnění podmínek pro tento nižší důchodový věk a která byla dosud (byť v jiné podobě) obsažena jen v uvedeném nařízení vlády.

Uvedené novelizace ZDP se využívá též ke zrušení časového limitujícího faktoru (tj. rok 2018) v § 74 ZDP, který se ukázal jako nepřesný, neboť neodůvodněně postihuje některé pojištěnce, kteří získali příslušný počet let zaměstnání v I. pracovní kategorii, avšak důchodového věku by dosáhli až po tomto limitu; přitom zachování výhod z této pracovní kategorie je beztak časově limitováno povahou věci, neboť tyto výhody se vztahují pouze na ty osoby, které vykonávaly preferovaná zaměstnání I. pracovní kategorie výhradně před 1. lednem 1993.

Vedle uvedené změny právních předpisů v oblasti důchodového pojištění se k řešení situace vzniklé v důsledku útlumu těžby a snižování počtu horníků předpokládají též *opatření v rámci politiky zaměstnanosti* podle stávající právní úpravy (zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění), přičemž se předpokládají jednak specifická opatření, jednak opatření obecné povahy. K těmto opatřením se blíže uvádí:

A) Specifická opatření

V souvislosti se situací v Moravskoslezském kraji a situací ohledně záměru OKD, a.s., omezit hornickou činnost v tomto regionu (zejména uzavření dolu Paskov) připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce České republiky (dále jen „ÚP ČR“) opatření specificky zaměřená na řešení situace zaměstnanců, kteří se ocitnou v procesu hromadného propuštění. Aktuálně jsou tato opatření v platnosti pro ÚP ČR – krajská pobočka v Ostravě upravena směrnicí Generální ředitelky ÚP ČR č. 18/2013 „Realizace preventivních opatření a nástrojů při pomoci zaměstnancům ohroženým ztrátou zaměstnání a ověřování nového nástroje APZ v Moravskoslezském kraji“. Tato směrnice upravuje postup ÚP ČR v případě, kdy zaměstnavatel ohlásí hromadné propuštění zaměstnanců podle § 62 zákoníku práce, popřípadě dozví-li se o tomto propuštění ÚP ČR z jiných zdrojů (monitoring trhu práce atd.). Jedná se o komplexní soubor preventivních opatření a nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti v oblasti zprostředkování zaměstnání, poradenství a rekvalifikací popřípadě poskytování finančních prostředků k vytváření nových pracovních míst. Soubor těchto opatření zahrnuje:

1) Zahájení spolupráce:

- Navázání spolupráce s dotčeným zaměstnavatelem za účelem urychlené reintegrace postižených zaměstnanců (zaměstnanci v procesu hromadného propouštění), včetně koordinace jednotlivých útvarů v rámci příslušné krajské pobočky ÚP ČR.
- Ustavení pracovní skupiny složené ze zástupců příslušných útvarů ÚP ČR, zejména z oblasti zprostředkování a poradenství a trhu práce. Ve spolupráci se zaměstnavatelem dojde k vytvoření plánu propouštění včetně svolení zaměstnavatele uvolnit propuštěné zaměstnance (možnost využití bodu 11 přílohy nařízení vlády č. 590/2006 Sb.), kteří jsou ve výpovědní době, ve vazbě na aktivity ÚP ČR.
- Vytvoření mobilního pracoviště ÚP ČR přímo u dotčeného zaměstnavatele.

2) Podpůrné aktivity:

- Zaměstnanec, který je propuštěn, je evidován ÚP ČR jako zájemce o zaměstnání, čímž mu ÚP ČR může zahájit poskytování služeb v oblasti zprostředkování zaměstnání.
- ÚP ČR porovná strukturu propuštěných zaměstnanců s aktuálními požadavky volných pracovních míst, v případě shody zprostředkuje kontakt mezi propuštěnými zaměstnanci a potenciálními zaměstnavateli. Informuje propuštěné zaměstnance o činnosti ÚP ČR, o podmínkách evidování uchazečů o zaměstnání, poskytování podpor v nezaměstnanosti, o možnostech rekvalifikačních kurzů apod.
- ÚP ČR zahájí ještě v době zaměstnání propouštěných zaměstnanců poradenské aktivity, popřípadě orientuje propuštěné zaměstnance jako zájemce o zaměstnání na relevantní rekvalifikační kurzy.

3) Příspěvek na společensky účelné pracovní místo vyhrazené pro zájemce o zaměstnání v procesu hromadného propouštění:

- Jedná se o pilotní ověření nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (na základě § 106 zákona o zaměstnanosti).
- V rámci tohoto nástroje je možné poskytnout příspěvek zaměstnavateli, který přijme do pracovního poměru zájemce o zaměstnání – zaměstnance, který je ohrožen ztrátou zaměstnání v důsledku hromadného propouštění, a to tak, aniž by tento zájemce o zaměstnání (propuštěný zaměstnanec) musel projít evidencí ÚP ČR jako uchazeč o zaměstnání.
- Příspěvek se poskytuje zaměstnavateli měsíčně zpětně, a to až do výše mzdových nákladů, včetně odvodů na zdravotní a sociální pojištění, maximální výše příspěvku je nastavována metodicky z úrovně GŘ ÚP ČR, aktuálně v částce 15 000 Kč měsíčně, v případě osob starších 55 let 25 500 Kč. Doba poskytování příspěvku může být až 12 měsíců.

B) Další opatření

Stanou-li se propuštění horníci uchazeči o zaměstnání, je možné takovéto osoby zařadit do jiných opatření a nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, a to zejména jedná-li se o osoby, kterým je při zprostředkování zaměstnání věnována zvýšená péče. Jde tedy především o:

- osoby starší 55 let,
- další skupiny: sociálně a zdravotně znevýhodnění, osoby s nízkou kvalifikací, osoby ohrožené sociálním vyloučením, osoby pečující o osobu blízkou, zejména rodiče po rodičovské dovolené atd.,
- primární podmínkou je zejména doba vedení osob v evidenci uchazečů o zaměstnání, a to alespoň pod dobu 5 měsíců, nicméně za určitých podmínek (zejména předpokladu, že daná osoba v evidenci uchazečů o zaměstnání setrvá déle než 5 měsíců) lze uchazeče o zaměstnání podpořit nástroji aktivní politiky zaměstnanosti i dříve.

S ohledem na záměr navrhované úpravy se jedná zejména o opatření pro osoby starší 55 let. Tyto osoby mohou být jako uchazeči o zaměstnání umisťovány na vytvářená dotovaná

pracovní místa v rámci nástrojů „společensky účelné pracovní místo“ nebo „veřejně prospěšné práce“. Podmínkou však je, aby v regionu existovala dostatečná poptávka po pracovní síle a zaměstnavatelé byli ochotni nová místa vytvářet. V takovém případě je poskytován zvýšený příspěvek, a to až ve výši 25 500 Kč měsíčně na veřejně prospěšné práce i společensky účelné pracovní místo. Je třeba dále uvést, že osoby starší 50 let požívají v době nezaměstnanosti vyšší ochrany, neboť je jim poskytována podpora v nezaměstnanosti po delší období; v případě osob ve věku 50 – 54 let po dobu 8 měsíců a v případě osob nad 55 let po dobu 11 měsíců. Svou úlohu budou mít též zvláštní sociální programy zaměstnavatelů, kdy se například předpokládá vyplácení odstupného po dobu přesahující zákonný nárok.

4. Implementace doporučené varianty a vynucování

K naplnění cílů obsažených v hodnocení dopadů regulace je kompetentní Ministerstvo práce a sociálních věcí.

5. Přezkum účinnosti regulace

Bude prováděn průběžně v rámci dalších změn, které budou přijímány v oblasti důchodového pojištění.

6. Konzultace a zdroje dat

Zásady navrhované úpravy byly v prosinci 2013 a lednu 2014 konzultovány s MF, MPO a OS PHGN. Při této konzultaci MF vyjádřilo zásadní nesouhlas, MPO připomínky nemělo a připomínkám OS PHGN bylo vyhověno. MF v rámci konzultací uvedlo, že problémy spojené s nezaměstnaností určité skupiny horníků by neměly být důvodem pro obecné opatření týkající se úpravy důchodového věku všech horníků v podzemí a že z hlediska důchodového systému považuje navrhovanou úpravu, která bude mít finanční dopady a znamená zvýšení mandatorních výdajů státního rozpočtu, za nepřijatelnou a doporučuje hledat jiná řešení pro oblast moravskoslezského regionu. Výhradám MF nemohlo být vyhověno, protože by nebylo reagováno na požadavky OS PHGN vyplývající z dlouhodobě nepříznivých pracovních podmínek horníků.

Varianty řešení a návrhy právní úpravy byly průběžně konzultovány s OS PHGN.

B. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM ČESKÉ REPUBLIKY

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Neomezuje základní práva ani svobody zaručené Ústavou a Listinou základních práv a svobod; nároky se přitom zakládají formou zákona. Preference některých horníků nenarušuje princip rovnosti pojištěnců, neboť tato preference je odůvodněna specifickým charakterem zaměstnání v hlubinném hornictví (které je jediným zaměstnáním, které se trvale vykonává pod zemí) a náročností a zdravotními riziky tohoto povolání.

Problematicke rovnosti se věnoval Ústavní soud v řadě svých nálezů, a to i se zřetelem na nároky pojištěnců v důchodovém pojištění. Například v *nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02* (vyhlášen pod č. 40/2003 Sb.) Ústavní soud uvedl, že „určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti“. V tomto nálezu Ústavní soud dále uvedl, že, pokud jde o pracovníky v hornictví, „tato skupina pojištěnců se objektivně vyděluje z celého souboru pojištěnců tím, že její příslušníci vykonávali po stanovenou dobu fyzicky i psychicky mimořádně namáhavou, rizikovou a náročnou práci, často v extrémním pracovním prostředí“. V *nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07* (vyhlášen pod č. 135/2010 Sb.) Ústavní soud vyslovil obdobnou tezi a dále uvedl, že „Každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění nebo znevýhodnění určitých sociálních skupin podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Tato úprava je vyhrazena zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám“. Obdobné závěry učinil Ústavní soud dále např. v *nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03* (vyhlášen pod č. 512/2004 Sb.).

Navrhovaná úprava stanovení důchodového věku a zvláštního způsobu výpočtu procentní výměry starobního důchodu pro horníky se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech znamenající určitou preferenci v důchodovém pojištění je tedy vzhledem ke skutečnostem popsáním v bodě 2.2.1 založena na „objektivních a rozumných důvodech“ a tudíž v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

C. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY S PŘEDPISY EVROPSKÉ UNIE, JUDIKATUROU SOUDNÍCH ORGÁNŮ EVROPSKÉ UNIE A MEZINÁRODNÍMI SMLOUVAMI, KTERÝMI JE ČESKÁ REPUBLIKA VÁZÁNA

Sociální zabezpečení je právem Evropské unie koordinováno, nikoliv však harmonizováno (viz článek 48 Smlouvy o fungování Evropské unie a nařízení 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, přijaté k jeho provádění). To znamená, že členské státy si zachovávají volnost ve formování svých sociálních systémů, včetně stanovení podmínek vzniku nároku na dávky sociálního zabezpečení, pokud tyto podmínky respektují rovnost nakládání mezi vlastními občany a občany ostatních členských států a nevytváří překážky volnému pohybu pracovníků. Navrhovaná úprava je v tomto směru neutrální, neboť nerozlišuje na základě státní příslušnosti a není přímo a ani skrytě diskriminační. Nezakládá ani překážku volného pohybu pracovníků, neboť pro případy speciálních důchodových nároků pro osoby ve zvláštních profesích stanovuje článek 51 nařízení 883/2004 povinnost sčítání dob pojištění získaných v ostatních členských státech ve stejné profesi.

Stejně tak dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení, sjednané Českou republikou, upravují vzájemné důchodové nároky a upravují též sčítání dob pojištění; návrh zákona principy těchto mezinárodních smluv plně respektuje.

Navrhovaná úprava je proto slučitelná s právními předpisy Evropské unie a je též v souladu mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Není známo žádné rozhodnutí soudních orgánů Evropské unie, které by pro navrhovanou úpravu bylo relevantní.

Pokud jde o právní úpravu v jiných státech, pak v některých státech Evropské unie jsou podmínky důchodových nároků horníků výhodnější než v České republice; jde o Estonsko, Kypr, Maďarsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko a Španělsko. Konkrétní podoba zvláštních právních úprav se v jednotlivých státech liší, ale lze vyvodit dva základní přístupy: snížení důchodového věku o určitý časový úsek za každý rok zaměstnání v exponovaném prostředí nebo snížení o pevnou celkovou dobu, pokud bylo dosaženo určité doby exponovaného zaměstnání (tento druhý přístup je používán právě i v tuzemsku).

D. VLIV NA OTÁZKU OCHRANY SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Návrh zákona nemá negativní vliv na otázku ochrany soukromí ani na ochranu osobních údajů. Ochrana osobních údajů vedených o pojištěncích, které jsou nutné pro rozhodování o jejich nárocích z důchodového pojištění, je upravena v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění. Ochrana údajů uvedených v návrhu zákona bude probíhat ve stejném režimu. V zákoně č. 582/1991 Sb. se sice uvádí okruh údajů, které je potřebné pro účely důchodového pojištění ze strany zaměstnavatelů vést zvlášť o osobách vykonávajících stanovená zaměstnání v hornictví, ale jedná se jen o „technické“ údaje (např. počet odfáraných směn), které příslušní zaměstnavatelé mají k dispozici a ve stávajícím režimu evidence pro účely důchodového pojištění nebo pro jiné účely (např. odměňování) je spolu s ostatními údaji již stejně fakticky vedou; nedochází tak k rozšiřování sledovaných údajů, nýbrž se jedná jen o zvláštní, tj. oddělený způsob vedení evidence. Navrhovanou úpravou se tedy dosavadní způsob zpracování osobních údajů nemění. Tyto údaje budou orgánům sociálního zabezpečení předkládány až po ukončení zaměstnání v hornictví, popřípadě v souvislosti s žádostí o přiznání starobního důchodu v návaznosti na dosažení sníženého důchodového věku. Návrh zákona nezasahuje nad rámec dosavadní právní úpravy do ochrany soukromí a osobních údajů, resp. do oblasti jejich zpracování.

E. OSTATNÍ DOPADY

Návrh zákona má pozitivní vliv na důchodové nároky vymezené skupiny horníků.

Návrh zákona nepatrně zvýší administrativu zaměstnavatelů v hlubinném hornictví, neboť tito zaměstnavatelé budou mít povinnost zvlášť evidovat některé údaje pro účely důchodových nároků vymezených skupin horníků a vystavovat potvrzení o stanovených skutečnostech.

Návrh zákona není v rozporu s principem rovného zacházení s muži a ženami a nepřináší žádné úpravy, které by se negativně dotýkaly žen nebo mužů nebo které by naopak zvýhodňovaly jen ženy nebo jen muže a není v rozporu ani se zákazem diskriminace v ostatních oblastech.

Návrh zákona nemá vliv na životní prostředí.

Návrh zákona s sebou nepřináší korupční rizika.

Návrh zákona nemá dopady do rozpočtu územních samosprávných celků.

Návrh zákona nemá žádné dopady na výkon státní statistické služby.

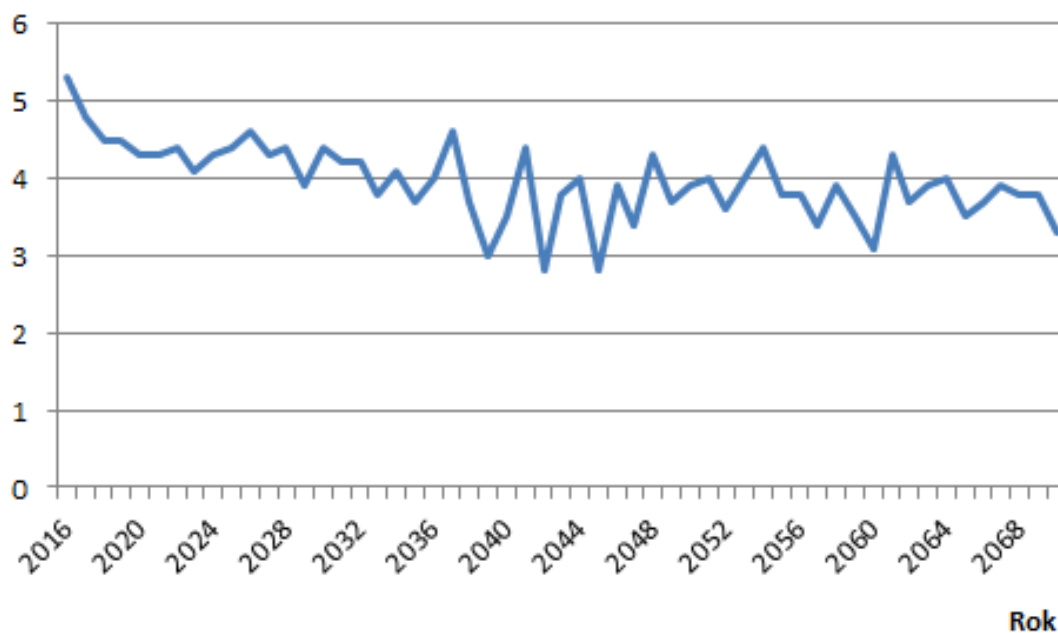
F. FINANČNÍ DOPADY

Návrh zákona bude znamenat zvýšení výdajů státního rozpočtu určených na dávky důchodového pojištění; tento finanční dopad však nastane postupně v čase a jedná se také o vyčíslení maximálního možného dopadu. Skutečné budou pravděpodobně nižší, protože nelze předpokládat, že všichni horníci zaměstnaní před datem účinnosti novely také odpracují požadovaný počet 3300 směn. Nepředpokládá se, že by v důsledku navrhovaného zákona byly měněny sazby pojistného na důchodové pojištění v zákoně č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti; zvýšení těchto sazeb by jednak ohrozilo finanční stabilitu hornických zaměstnavatelů, jednak se vychází ze solidarity všech pojištěnců.

Pro vytvoření orientační představy o možných finančních dopadech se vychází z údajů poskytnutých OKD, a. s., jako dominantního zaměstnavatele v hlubinném hornictví; v České republice pracuje v současné době v této společnosti zhruba 3 690 horníků, kteří nesplňují podmínky nařízení vlády č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993, ve znění nařízení vlády č. 69/2015 Sb.

Pro stanovení vývoje nákladů v čase se předpokládá růst mezd v souladu s používanými dlouhodobými projekčními modely MPSV podle následujícího grafu, tj. mezi 3 – 5 % ročně.

Graf – Růst průměrné mzdy v %



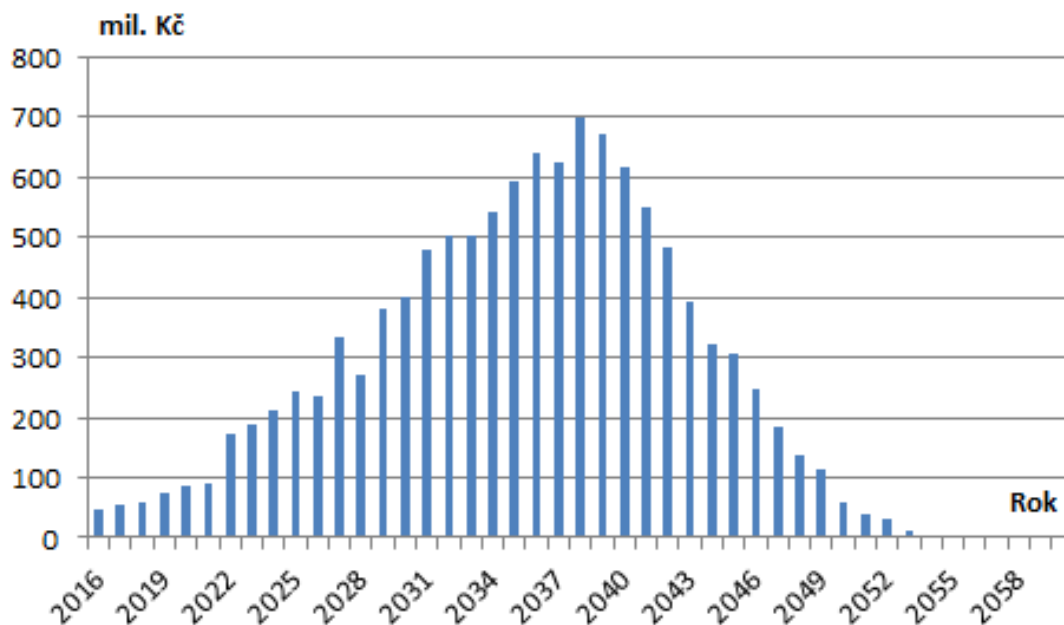
Podle metodiky RIA se s ohledem na výše uvedený předpoklad růstu mezd a cen v odhadu promítne i nárůst nominální výše nově přiznávaných hornických důchodů. Přepokládaná nominální výše použitá v odhadu je v následující tabulce.

	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Výše nově přiznaného hornického důchodu v Kč	15 600	19 610	29 910	43 770	62 943	90 956

Dodatečné výdaje v důsledku novely zákona vyplývají ze skutečnosti, že díky snížení důchodového věku budou osoby nyní zaměstnané v hlubinném hornictví nově pobírat starobní důchod v období, kdy by ho podle stávajících pravidel nepobíraly. Násobek počtu takto se v čase kvalifikujících horníků a výše jejich starobních důchodů představuje dodatečné výdaje. Vzhledem k možnosti využít zvláštní způsob výpočtu procentní výměry hornického důchodu budou moci dotčení horníci odejít do starobního důchodu až 8 let (o 5 let nižší důchodový věk a 3 roky předčasného důchodu) před dosažením obecného důchodového věku bez dopadu na výši jejich důchodu. Proto je těchto celých 8 let v dopadech zohledněno.

Náklady jsou vyčísleny za předpokladu, že všichni horníci, kteří nastoupí do zaměstnání se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech před nabytím účinnosti předkládaného návrhu zákona, splní všechny podmínky pro nárok na starobní důchod ve sníženém důchodovém věku. Jde tedy v tomto ohledu o maximální dopad, avšak procentní míru těch, kdo všechny tyto podmínky nesplní, nelze odhadnout, neboť to bude záviset od jejich fluktuace, ať už bude zapříčiněna osobními důvody nebo útlumem hlubinné těžby.

Graf – Vývoj dodatečných nákladů na důchody u stávajících horníků spojených s návrhem (v mil. Kč)



Dodatečné výdaje by v čase postupně narůstaly. V nejbližších letech se jedná o částky na úrovni desítek milionů korun, poprvé přesáhnou výdaje hranici 100 mil. Kč až v roce 2022. Výdaje by kulminovaly na hodnotách kolem 700 mil. Kč ročně kolem roku 2040 a poté by poměrně rychle klesaly.

Tabulka – Vývoj dodatečných nákladů na důchody u stávajících horníků spojených s návrhem (v mil. Kč)

Výdaje	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	11,9	54,7	59,7	73,7	87,5	90,1	174,5	188,8	211,1	244,2
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
	237,1	333,3	268,9	380,8	400,7	478,4	500,5	503,4	541,1	591,1
	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
	639,9	622,2	697,4	669,6	617,9	550,8	481,1	393,0	322,7	307,7
	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055
	249,0	186,0	138,5	112,5	59,7	38,9	31,3	10,6	5,4	1,1

Nižší výdaje v prvních letech jsou dány věkovou strukturou současných horníků - většina horníků ve vyšším věku je již pokryta předchozími právními úpravami a tato změna ve vztahu k nim nepřináší žádné dodatečné náklady. Zrychlení růstu výdajů po cca 8 letech je určeno narůstajícím počtem výplat důchodu horníkům nepokrytých nařízením vlády č. 363/2009 Sb. (nástupy po roce 1992) a poměrně rychlým nárůstem nominální výše nově přiznávaných důchodů z důvodu obecného růstu mezd. Pokles výdajů po roce 2040 je spojen s faktem, že po roce 2040 bude již většina stávajících horníků ve věku vyšším, než je důchodový věk, a dopad této úpravy už nebude přinášet dodatečné náklady.

Úhrnný dopad navrhovaného zákona na skupinu osob, které již v současné době pracují v hornictví, je odhadován na 11,6 mld. Kč. Jde o kumulaci zvýšených nákladů za období let 2016 až 2055.

Vzhledem k dlouhému časovému úseku, pro který je odhad zpracován, se dále uvádí i relativní vyjádření dopadů v poměru k HDP. Toto relativní vyjádření všech kumulativních dopadů představuje u stávajících horníků 1,13 ‰ HDP¹.

K výše uvedeným odhadům nákladů je nutné doplnit, že u osob, které budou nově pokryty navrhovanou právní úpravou, je zvýšené riziko, že by v předdůchodovém období byly z důvodu věku, zdravotních důsledků hornického povolání či situace na trhu práce evidovány jako uchazeči o zaměstnání, s čímž by samozřejmě byly též spojeny určité náklady. Tyto náklady je možné odhadnout na zhruba 10 – 15 % nákladů spojených s přímým snížením důchodového věku realizovaným touto právní úpravou. Na základě teorie „pathways to retirement“, dle které hledají lidé alternativní cesty k opuštění trhu práce, nelze vyloučit, že uvedené náklady spojené s nezaměstnaností těchto osob budou realizovány i přes snížení důchodového věku, neboť budou „předsunuty“ před nižší důchodový věk (potvrzení této teorie v realitě České republiky by si vyžádalo podrobnou vědeckou analýzu, která však svým rozsahem přesahuje možnosti RIA). Zároveň lze, v případě udržení alespoň 20 – 25 % těchto osob v ekonomické aktivitě, předpokládat, že tyto náklady by mohly být kompenzovány příjmy veřejných rozpočtů spojených s jejich ekonomickou aktivitou. Tyto skutečnosti by tedy mohly ovlivnit (tj. snížit) celkové uváděné náklady navrhované právní úpravy.

Výše uvedené zvýšené výdaje budou v rámci státního rozpočtu směřovat prakticky pouze do rozpočtové kapitoly 313 MPSV, neboť v oboru působnosti ostatních orgánů sociálního zabezpečení (tj. kapitola 302 MO, kapitola 314 MV a kapitola 326 MS) se bude aplikace vyskytovat jen zcela ojediněle. Na ostatní veřejné rozpočty nemá návrh zákona vliv.

¹ V hodnotách odhadovaného HDP (Makroekonomická predikce MF, duben 2015) roku 2016 představuje 1,13 ‰ HDP částku cca 5,3 mld. Kč.

Navrhovaná změna právní úpravy si vyžádá u ČSSZ též určité náklady spojené se zavedením nového typu potvrzení a s úpravou potvrzení stávajícího vydávaného hornickým zaměstnavatelem za účelem prokázání počtu odpracovaných směn v zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech, jakož i s úpravou počítačových programů pro výpočet důchodů vzhledem ke zvláštnímu typu starobního důchodu. Jedná se především o úpravy systémů pro příjem nových tiskopisů od hornických zaměstnavatelů a zajištění následného zpracování (tj. uložení do databáze a prezentace v navazujících systémech). Tyto náklady se odhadují ve výši cca 7 mil. Kč.

Konkrétní finančně-sociální dopady u horníků

Konkrétní finančně-sociální dopad u jednotlivých horníků vyplývá z následujícího příkladu. Horník, který splnil podmínky pro zvláštní způsob výpočtu, požádal o přiznání starobního důchodu v roce 2016 (po účinnosti navrhované úpravy). Procentní výměra stanovená obecným způsobem by činila 10 000 Kč měsíčně, což by zhruba mohlo odpovídat výši procentní výměry z průměrného příjmu horníka. Tato procentní výměra bude na základě navrhovaného § 37c ZDP upravena na částku 26 008 Kč (detaily výpočtu jsou níže). Protože tato částka přesahuje stanovený maximální limit (který je pohyblivý a v roce 2015 činí 13 274 Kč), který je odvozen od zákona č. 264/2006 Sb., bude procentní výměra upravena na tento limit. Procentní výměra starobního důchodu horníka v daném případě by v roce 2015 činila 13 274 Kč, ale v roce 2016 se zvýší o valorizaci, k níž od ledna 2016 nepochybně dojde, ale jejíž hodnota bude známa nejdříve v září 2015. Pokud by procentní výměra stanovená obecným způsobem přesáhla uvedený limit (tj. částku 13 274 Kč), bude přiznána v plné výši.

Realizace navrhované právní úpravy zlepší, ve srovnání se současným právním stavem, příjmovou situaci příslušných horníků (vyjádřeno v hodnotách roku 2015, neboť hodnoty pro rok 2016 ještě nejsou stanoveny, by se jednalo minimálně o částku 15 674 Kč, tj. 13 274 Kč procentní výměry důchodu a 2 400 Kč základní výměry důchodu). Zlepšení finanční situace příslušných horníků v dané výši se bude vztahovat na období mezi sníženým a nesníženým důchodovým věkem s tím, že poté bude záležet na rozdílu mezi výši starobního důchodu dané osoby podle obecných pravidel a uplatněním zvláštního výpočtu.

Aplikace této právní úpravy tedy významným způsobem zlepší sociální situaci příslušných horníků a domácností, ve kterých žijí, a to především v rizikovém období těsně před dosažením obecného důchodového věku.

Na úroveň zlepšení finanční situace těchto horníků nemá zásadní vliv jejich postavení na trhu práce v daném období, neboť je umožněna kombinace pobírání starobního důchodu a příjmy z výdělečné činnosti po dosažení důchodového věku (v tomto případě i sníženého) bez omezení.

Zvláštní část

K části první (Změna zákona o důchodovém pojištění)

K čl. I

K bodu 1

Jedná se o legislativně-technickou úpravu, která upřesňuje odkaz na odstavec 1 v § 102a. Původně se totiž § 102a nečlenil na odstavce, avšak pozdějšími novelizacemi bylo dosavadní znění tohoto paragrafu označeno jako odstavec 1 a byly vloženy další dva nové odstavce, aniž bylo na tuto úpravu reagováno v § 19a odst. 1; toto nedopatření se nyní napravuje.

K bodu 2

V části čtvrté ZDP se v hlavě první upravující starobní důchod vkládá nový díl, který upravuje souhrnně zvláštní důchodové nároky některých horníků, tj. snížený důchodový věk a zvláštní výpočet procentní výměry starobního důchodu.

V § 37b odst. 1 se vymezuje osobní rozsah, tj. okruh horníků, jichž se budou nová opatření týkat. Tento okruh se vymezuje tak, že se bude jednat o všechny pojištěnce, kteří vykonávali ta zaměstnání v hornictví pod zemí, která mají stálé pracoviště pod zemí v hlubinných dolech, pokud do těchto zaměstnání vstoupili před účinností předkládaného návrhu, tedy před 1. říjnem 2016; konkrétní druh výkonu práce (konkrétní povolání) nebude přitom rozhodný. Rozhodující bude tedy vždy jen to, že se jedná o stálé pracoviště pod zemí v těchto dolech. Do tohoto osobního rozsahu nebudou tudíž spadat zaměstnanci hlubinných dolů, kteří sice (zpravidla jen občas) fárají, ale nemají stálé pracoviště pod zemí. Vedle výkonu uvedeného zaměstnání je další podmínkou odpracování stanoveného počtu směn; tento počet směn se přitom přebírá z nařízení vlády č. 363/2009 Sb. včetně úpravy ve vztahu k dosažení NPE. Časové vymezení vstupu do preferovaných zaměstnání vytváří hranici, která znemožňuje vztáhnout navrhovanou úpravu na osoby, které toto zaměstnání teprve začnou vykonávat v budoucnu.

V § 37b odst. 2 se vymezuje, co se rozumí směnou v příslušném zaměstnání v hornictví; jedná se přitom o skutečně odpracované směny, přičemž platí podmínka, že jako odpracovaná směna se bude hodnotit jen ta směna, v níž byla práce konána pod zemí po převážnou část směny. Důvody, proč nebyla nebo nemohla být odpracována směna po převážnou část pod zemí, nebudou rozhodné; rozhodný bude pouze objektivní stav odpracování převážné části směny pod zemí. Za odpracovanou směnu se nebude považovat ani překážka v práci (například dočasná pracovní neschopnost, dovolená apod.), po kterou nebyla konána práce pod zemí. Pro případ získání zaměstnání v hornictví před rokem 1993, které bylo zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie s nárokem na nižší důchodový věk (55 let), se stanoví převodní klíč pro zjištění počtu směn. Při tomto vymezení směn se rovněž přebírá úprava obsažená v nařízení vlády č. 363/2009 Sb.

V § 37b odst. 3 se zabraňuje kolizi nároků podle navrhované úpravy v ZDP a podle nařízení vlády č. 363/2009 Sb., neboť není vyloučeno, že by tentýž pojištěnec mohl postupně

splnit podmínky podle obou těchto právních předpisů; vychází se přitom z principů již obsažených v ZDP (srov. např. § 72 odst. 2 a § 76 odst. 2 ZDP).

V § 37c odst. 1 se upravuje snížený důchodový věk pro horníky, kteří splňují podmínky uvedené v § 37b, a to tak, že od obecného důchodového věku se odečte 5 let. Navrhované snížení důchodového věku jde sice proti obecnému trendu (v ČR i celosvětově) zvyšovat postupně důchodový věk, avšak navrhované snížení se týká jen úzké skupiny pojištěnců se specifickými pracovními podmínkami. Navrhovaný snížený důchodový věk se bude týkat i žen, s tím, že u žen se nebude zohledňovat jejich individuální důchodový věk, ale důchodový věk stanovený pro muže stejného data narození; toto sjednocení zvláštního důchodového věku přitom vychází ze stejného principu, který platil v době, kdy v důchodovém zabezpečení ještě existovaly preferované pracovní kategorie, tj. při stanovení nižšího důchodového věku z důvodu odpracování stanovené doby v preferované pracovní kategorii se již nezohledňovaly další skutečnosti (pokud byl důchodový věk u žen z titulu výchovy dětí nižší než důchodový věk z titulu odpracování příslušné doby v preferované pracovní kategorii, byl důchodovým věkem ten nižší). Vychází se i z toho, že rozdílný důchodový věk u žen v závislosti na počtu vychovaných dětí je jen dočasnou výjimkou ze zásady rovného přístupu a je postupně eliminován (srov. přílohu ZDP); navíc aplikace navrhované úpravy ve vztahu k ženám bude v praxi zcela výjimečná.

V § 37c odst. 2 se zavádí zvláštní způsob výpočtu procentní výměry starobního důchodu u těch horníků, kteří splnili podmínky pro snížení důchodového věku podle § 37c odst. 1 ZDP. Zvláštní způsob výpočtu starobních důchodů této vymezené skupiny hlubinných horníků má svůj původ v zákoně č. 188/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 188/2001 Sb. byl přijat na základě kritiky (a požadavku) OS PHGN, že převážná část horníků, kteří splňují shodné podmínky pro nárok na starobní důchod a na způsob určení jeho výše (tj. cca stejná doba výkonu práce v daném hornickém povolání I. pracovní kategorie a cca stejné výdělků), mají důchody vyplácené v rozdílných výších jen z toho důvodu, že jim byl důchod přiznán v různých kalendářních letech. Rozdíl byl způsoben tím, že k výši důchodu, jehož procentní výměra byla v zásadě shodná, bylo přiznáváno tzv. valorizační zvýšení závislé právě na roku přiznání důchodu; přitom platilo, že čím později byl důchod přiznán, tím nižší byla vyplácená částka.

Úprava, kterou přinesl zákon č. 188/2001 Sb., spočívala v tom, že se v případě, kdy se starobní důchod vypočítával horníkům v rámci tzv. srovnávacího výpočtu podle § 71 odst. 1 a 4 ZDP (tj. podle předpisů platných před rokem 1996, tedy před účinností ZDP), zvyšovala procentní výměra ode dne přiznání důchodu podle předpisů o zvýšení důchodů, které nabyly účinnosti v období od 1. ledna 1996 do dne, který předchází dni, od něhož se přiznává tento důchod, s tím, že toto zvýšení se stanoví tak, jako kdyby byl tento starobní důchod přiznán ke dni 31. prosince 1995. Tato úprava platila zpočátku pouze pro úzce vymezenou skupinu hlubinných horníků, později však byla postupně přijata řada opatření v rámci odstranění tvrdostí, které se vyskytují v sociálním zabezpečení, až tento proces vyvrcholil novelou ZDP podle zákona č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, konkrétně jeho ustanovení čl. LXVI a čl. LXVII, kdy byla uvedena zvláštní úprava stanovení procentní výměry starobního důchodu rozšířena na další horníky. Zákon č. 264/2006 Sb. přitom stanovil maximální limit pro stanovení procentní výměry v návaznosti na předpisy o zvýšení důchodů, a to tak, že se bude vycházet z nejvyšší výměry platné v roce 1995, tj. z částky 5 100 Kč stanovené v § 4 odst. 1 větě druhé

zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995, která bude zvyšována stejně jako vyplácené důchody po roce 1995. Stejný princip stanovení procentní výměry (tj. zvyšování podle dosavadních předpisů o valorizačních zvýšeních) byl pak vtělen i do nařízení vlády č. 363/2009 Sb. Vzhledem k tomu, že okruh hlubinných horníků uvedený v návrhu předkládaného zákona zůstává co do okruhu profesí a základní podmínky vyjadřující dobu zaměstnání v hlubinném hornictví stejný jako v nařízení vlády č. 363/2009 Sb. (odstraňují se pouze časové meze ohraničující období vstupu do takového zaměstnání a období, kdy bylo třeba získat potřebnou dobu zaměstnání v hlubinném hornictví), není důvodu odpírat této nově vytvářené (vlastně pouze rozšířené z časového hlediska splnění stanovených podmínek) skupině oprávněných stejná práva, pokud jde o výpočet procentní výměry důchodu.

Zvláštní způsob výpočtu procentní výměry starobního důchodu horníků spočívá v tom, že se procentní výměra důchodu stanovená obecným způsobem podle § 33 až 36 ZDP zvýší o všechna zvýšení důchodů, která byla stanovena příslušnými podzákonnými předpisy od roku 1996, s tím, že se tyto předpisy o zvýšeních důchodů aplikují tak, jako by byl daný důchod přiznán ke dni 31. prosince 1995, přičemž zároveň platí, že výsledná částka nesmí přesáhnout stanovenou maximální částku, neboť jinak by opět mezi hlubinnými horníky vznikaly neodůvodněné difference.

Fungování tohoto principu zvláštního způsobu výpočtu procentní výměry lze pro názornost uvést na příkladu:

Horník, který splnil podmínky pro zvláštní způsob výpočtu, požádal o přiznání starobního důchodu od 1. listopadu 2016. Procentní výměra stanovená obecným způsobem činí 10 000 Kč měsíčně. Tato procentní výměra bude na základě navrhovaného § 37c ZDP zvyšována takto:

Částka 10 000 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 19/1996 Sb. o 8 %, tj. na 10 800 Kč.
Tato částka 10 800 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 218/1996 Sb. o 6 %, tj. na 11 488 Kč.
Tato částka 11 488 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 129/1997 Sb. o 8 %, tj. na 12 364 Kč.
Tato částka 12 364 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 104/1998 Sb. o 9 %, tj. na 13 477 Kč.
Tato částka 13 477 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 64/1999 Sb. o 7,5 %, tj. na 14 488 Kč.
Tato částka 14 488 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 353/2000 Sb. o 9 %, tj. na 15 792 Kč.
Tato částka 15 792 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 345/2001 Sb. o 11 %, tj. na 17 530 Kč.
Tato částka 17 530 Kč se zvýšila podle nařízení vlády č. 438/2002 Sb. o 4 %, tj. na 18 232 Kč.
Tato částka 18 232 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 337/2003 Sb. o 2,5 %, tj. na 18 688 Kč.
Tato částka 18 688 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 565/2004 Sb. o 5,4 %, tj. na 19 698 Kč.
Tato částka 19 698 Kč se zvýšila podle nařízení vlády č. 415/2005 Sb. o 6 %, tj. na 20 880 Kč.
Tato částka 20 880 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 461/2006 Sb. o 6,6 %, tj. na 22 259 Kč.
Tato částka 22 259 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 256/2007 Sb. o 3 %, tj. na 22 927 Kč.
Tato částka 22 927 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 363/2008 Sb. o 4,4 %, tj. na 23 936 Kč.
Tato částka 23 936 Kč se zvýší podle nařízení vlády č. 281/2010 Sb. o 3,9 %, tj. na 24 870 Kč.
Tato částka 24 870 Kč se zvýší podle vyhlášky č. 286/2011 Sb. o 1,6 %, tj. na 25 268 Kč.
Tato částka 25 268 Kč se zvýší podle vyhlášky č. 324/2012 Sb. o 0,9 %, tj. na 25 496 Kč.
Tato částka 25 496 Kč se zvýší podle vyhlášky č. 296/2013 Sb. o 0,4 %, tj. na 25 598 Kč.
Tato částka 25 598 Kč se zvýší podle vyhlášky č. 208/2014 Sb. o 1,6 %, tj. na 26 008 Kč.
Tato částka 26 008 Kč se zvýší podle předpisu upravujícího zvýšení důchodů od ledna 2016.

Protože však již uvedená částka přesahuje stanovený maximální limit (který je pohyblivý a např. v roce 2015 činí 13 274 Kč), který je odvozen od zákona č. 264/2006 Sb., bude procentní výměra upravena na tento limit. Procentní výměra starobního důchodu horníka v daném případě bude tedy činit 13 274 Kč a zvýší se o hodnotu valorizace důchodů provedené od ledna 2016.

K uvedenému maximálnímu limitu 13 274 Kč (který bude ještě zvýšen o částku valorizace v lednu 2016) se na základě daných pravidel dospělo takto:

Základem je částka 5 100 Kč, která platila jako tzv. absolutní maximum pro výši důchodu (úhrnu důchodů) podle předpisů účinných ke dni 31. prosince 1995, tj. podle § 4 odst. 1 věty druhé zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995.

Částka 5 100 Kč se zvýšila podle nařízení vlády č. 19/1996 Sb. o 8 %, tj. na 5 508 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 218/1996 Sb. o 6 %, tj. na 5 839 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 129/1997 Sb. o 8 %, tj. na 6 307 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 104/1998 Sb. o 9 %, tj. na 6 875 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 64/1999 Sb. o 7,5 %, tj. na 7 391 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 353/2000 Sb. o 9 %, tj. na 8 057 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 345/2001 Sb. o 11 %, tj. na 8 944 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 438/2002 Sb. o 4 %, tj. na 9 302 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 337/2003 Sb. o 2,5 %, tj. na 9 535 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 565/2004 Sb. o 5,4 %, tj. na 10 050 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 415/2005 Sb. o 6 %, tj. na 10 653 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 461/2006 Sb. o 6,6 %, tj. na 11 357 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 256/2007 Sb. o 3 %, tj. na 11 698 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 363/2008 Sb. o 4,4 %, tj. na 12 213 Kč.

Tato částka se zvýšila podle nařízení vlády č. 281/2010 Sb. o 3,9 %, tj. na 12 690 Kč.

Tato částka se zvýšila podle vyhlášky č. 286/2011 Sb. o 1,6 %, tj. na 12 894 Kč.

Tato částka se zvýšila podle vyhlášky č. 324/2012 Sb. o 0,9 %, tj. na 13 011 Kč.

Tato částka se zvýšila podle vyhlášky č. 296/2013 Sb. o 0,4 %, tj. na 13 064 Kč.

Tato částka se zvýšila podle vyhlášky č. 208/2014 Sb. o 1,6 %, tj. na 13 274 Kč.

O valorizaci od ledna 2016 je zmínka výše.

Pokud by procentní výměra stanovená obecným způsobem přesáhla uvedený limit (tj. částku 13 274 Kč zvýšenou o valorizaci od ledna 2016), bude přiznána v plné výši a valorizační zvýšení za dobu minulou se v tomto případě tedy již neuplatní.

Pokud by byl starobní důchod přiznán horníkovi například v roce 2035, budou (uvedeným postupem) při stanovení procentní výměry tohoto důchodu aplikována všechna valorizační zvýšení, která byla stanovena příslušnými předpisy v období 1996 až 2034; podle těchto předpisů bude přitom obdobně upraven i maximální limit, který procentní výměra nesmí překročit. Datum narození horníka ani konkrétní zahájení výkonu zaměstnání v hlubinném hornictví (ovšem za předpokladu, že k němu došlo, resp. dojde, před účinností navrhované novely) nejsou přitom pro aplikaci tohoto zvláštního způsobu stanovení procentní výměry starobního důchodu rozhodné.

K bodu 3

Nároky na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů účinných před 1. lednem 1996 (tj. před účinností ZDP) po odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí zůstávají zachovány, a to podle současného znění do 31. prosince 2018; v původním znění § 74 ZDP bylo přitom datum 31. prosinec 2016, které však bylo v roce 1997 opraveno na 31. prosinec 2018, neboť nepokrývalo všechny případy. Praxe však nyní ukazuje, že ani toto posunuté datum není vyhovující, neboť mohou nastat případy (zejména u pracujících v uranových dolech), kdy důchodového věku bude dosaženo později (např. důchodového věku 58 let podle dřívějších předpisů, jde-li o pojištěnce narozeného v roce 1964, který v uranových hlubinných dolech získal do konce roku 1992 8 roků zaměstnání tzv. I. AA, bude dosaženo až v roce 2022). Proto se navrhuje v § 74 ZDP již nestanovovat žádné konkrétní datum pro zachování těchto dřívějších nároků; časové omezení je přitom věčně dáno stanovenými podmínkami (tj. odpracování stanovené doby v příslušném zaměstnání I. pracovní kategorie, tedy přede dnem 1. lednem 1993, kdy došlo ke zrušení kategorizace zaměstnání pro důchodové účely).

K čl. II

V přechodném ustanovení se zajišťuje, že v případě, kdy starobní důchod bude přiznáván za účinnosti navrhovaného zákona, přičemž podmínky stanovené tímto zákonem pro snížený důchodový věk byly splněny již před účinností navrhovaného zákona, se bude postupovat při vyměřování tohoto důchodu podle nové právní úpravy, a to jak ve vztahu ke stanovení sníženého důchodového věku, tak ve vztahu ke zvláštnímu způsobu stanovení procentní výměry. Jedná se o obvyklé přechodné ustanovení v oblasti důchodového pojištění.

K části druhé (Změna zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení)

K čl. III

K bodům 1 a 4

Jedná se o legislativně-technické úpravy spočívající v nových odkazech na jednotlivé odstavce v § 37, u nichž došlo k posunu jejich označení v důsledku vložení nového odstavce (bod 2).

K bodu 2

Zakotvují se výslovně příslušné povinnosti pro tzv. hornické zaměstnavatele, a to v návaznosti na potřebu evidence ohledně prokazování skutečností potřebných pro stanovení sníženého důchodového věku u zaměstnanců v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech a pro účely kontroly těchto skutečností. Těmito potřebnými skutečnostmi jsou seznam těchto zaměstnanců v hlubinném hornictví, evidence o směnách, neboť podmínkou nároku na snížený důchodový věk je odpracování stanoveného počtu směn, názvy povolání a popisy pracovních činností, které vykonávají zaměstnanci v hornictví (přitom se bude postupovat podle Národní soustavy povolání, která je zakotvena v § 6 zákona o zaměstnanosti; tyto popisy jsou potřebné pro vymezení osobního rozsahu vzhledem ke stanoveným hornickým povoláním), a datum dosažení NPE, neboť v případě dosažení NPE postačuje nižší počet směn. V zájmu prokázání rozhodných skutečností (tj. počet směn

a dosažení NPE) se stanoví, že zaměstnavatelé budou o těchto skutečnostech vystavovat příslušná potvrzení, a to jednak na základě žádosti občana (aby občan měl sám potřebný doklad; přitom se vychází z toho, že občan má nárok na vydání stejnopisu evidenčního listu důchodového pojištění), jednak (bez žádosti) vždy po skončení zaměstnání v hornictví s tím, že stejnopis tohoto potvrzení budou zaměstnavatelé zasílat České správě sociálního zabezpečení do její evidence. Stanovení povinnosti hornických zaměstnavatelů vést stanovené údaje bude moci být využito též při kontrole, zda jsou splněny všechny podmínky pro snížený důchodový věk u vymezených zaměstnanců v hornictví.

K bodu 3

Potvrzení o počtu směn a dosažení NPE budou občané předkládat orgánu sociálního zabezpečení až v souvislosti s řízením o důchodu, a to obdobně jako při předkládání potvrzení uvedených v § 37 v odstavci 2.

K čl. IV

Je třeba reagovat na to, že se při stanovení nižšího důchodového věku budou zohledňovat i skutečnosti (zejména odpracování směn pod zemí v hlubinných dolech), které nastaly před účinností navrhovaného zákona, na které se dosud nevztahuje nařízení vlády č. 363/2009 Sb.

K části třetí (Účinnost)

K čl. V

Navrhovaná účinnost stanovená konkrétním datem je především nutná pro stanovení limitujících podmínky pro účast na navrhované úpravě (tj. vstup do sledovaných zaměstnání před touto účinností, jak je stanoveno v čl. I bodu 2 (§ 37b odst. 1), a kromě toho délkou legisvakance se vytváří dostatečný časový prostor pro přípravu plátců důchodů, zejména ČSSZ, na novou právní úpravu, která si kromě organizačního zabezpečení vyžádá změnu výpočetních programů; podle nové právní úpravy bude přitom možné postupovat i v případě možného uzavření některého dolu, kdy v případě propuštěných osob starších 55 let lze vycházet z toho, že tyto osoby mohou být nejprve zabezpečeny formou podpory v nezaměstnanosti (v délce 11 měsíců), pokud nebudou zaměstnány, a případně až poté využijí možnosti odchodu do starobního důchodu v návaznosti na snížený důchodový věk.