

D ů v o d o v á z p r á v a

Obecná část

Zhodnocení platného právního stavu

Důchody z důchodového pojištění se zvyšují na základě ustanovení § 67 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Ode dne účinnosti zákona (tj. od 1. ledna 1996) doznalo toto ustanovení několik zásadních změn.

Původně se důchody zvyšovaly za podmínky, že index spotřebitelských cen vzrostl od posledního zvýšení důchodů aspoň o 5 %. Zvýšení důchodu muselo odpovídat nejméně nárůstu tohoto indexu, a pokud došlo v posledních dvou letech k růstu reálné mzdy, zvyšovaly se důchody ještě aspoň o jednu třetinu růstu reálné mzdy. Od roku 1998 se důchody zvyšovaly tak, aby zvýšení činilo aspoň 70 % růstu cen.

V roce 2002 byl zaveden pravidelný termín zvýšení důchodů a mimořádný termín zvýšení důchodů. V pravidelném termínu, tj. v lednu, se důchody zvyšovaly za podmínky, že zvýšení důchodu by činilo aspoň 2 % z výše průměrného starobního důchodu. Zvýšení důchodu přitom činilo nejméně 100 % růstu cen a dále též nejméně jednu třetinu růstu reálné mzdy. V mimořádném termínu se důchody zvyšovaly, pokud od posledního zvýšení dosáhl růst cen aspoň 10 % a od roku 2008 aspoň 5 %. Ke zvýšení důchodů v mimořádném termínu došlo pouze v srpnu 2008.

Před rokem 2011 stanovila zvýšení důchodů vláda nařízením. Při splnění stanovených podmínek musela vláda důchody zvýšit, přičemž zákon stanovil minimální zvýšení, avšak vláda mohla rozhodnout i o vyšším zvýšení důchodů. Vláda mohla volit mezi různými způsoby zvýšení. Zvýšení mohlo být jednotné nebo diferencované podle data přiznání důchodu a mohla být zvýšena jen procentní výměra nebo jen základní výměra anebo obě výměry.

K zásadní změně pravidel pro zvyšování důchodů došlo přijetím zákona č. 220/2011 Sb.; tato nová pravidla byla poprvé použita pro valorizaci v roce 2012. Pravidelný termín (leden) a mimořádný termín (za podmínky růstu cen aspoň o 5 %) byly zachovány. Nově byl podrobně definován způsob stanovení zvýšení důchodů na základě statistických údajů o vývoji cen a mezd, bez ponechání možnosti ovlivnit zvýšení důchodů rozhodnutím vlády; výši zvýšení podle zákonných pravidel pak stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou.

Zákonná úprava určuje, že pro zvýšení důchodů v pravidelném termínu od ledna se úhrnná výše zvýšení stanoví podle údajů Českého statistického úřadu tak, aby u průměrného starobního důchodu zvýšení činilo částku odpovídající 100 % růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem a dále též částku odpovídající jedné třetině růstu reálných mezd. Základní výměry vyplácených důchodů se při zvýšení důchodů v pravidelném termínu zvyšují tak, aby výše základní výměry důchodu činila vždy 9 % průměrné mzdy. Zvýšení procentní výměry se stanoví tak, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu v součtu

odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu stanovenému ve výši součtu růstu cen a jedné třetiny růstu reálné mzdy.

V souvislosti s úsporami ve výdajích státního rozpočtu došlo k dočasné úpravě pravidel pro valorizaci důchodů zákonem č. 314/2012 Sb., který stanovil, že pro zvýšení vyplácených důchodů v období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2015 se při stanovení růstu cen použije jen jedna třetina procentního přírůstku indexu spotřebitelských cen.

Současně platný systém zvyšování důchodů je tedy plně automatický, navázaný na statisticky zjištěné údaje a bez možnosti jej ovlivnit rozhodnutím vlády.

Popis problému

Vzhledem k tomu, že pro zvyšování důchodů se zohledňuje růst životních nákladů domácností celkem a v letech 2013 – 2015 jen jeho jedna třetina, nestačí zvyšování důchodů kompenzovat důchodcům vliv růstu cen, takže reálná hodnota důchodů se od roku 2012 stále snižuje. Zohlednění jedné třetiny růstu reálných mezd, k němuž při zvyšování důchodů také dochází, sice může, ale nemusí eliminovat vliv výraznějšího dopadu růstu cen na domácnosti důchodců, a to zejména v období nízkého nebo nulového růstu reálné mzdy. Po výrazném poklesu zvýšení důchodů v roce 2012 (z 3,7 % v roce 2011 na 1,7 % v roce 2012) nastal i pokles reálné hodnoty důchodu. V roce 2011 činila např. reálná hodnota důchodu 113,8 % hodnoty, kterou měl takový důchod v roce 1989, a do roku 2014 se očekává snížení na 110,8 %.

Zohlednění pouze jedné třetiny cenového růstu vedlo ke zvýšení procentní výměry důchodů pouze o 0,9 % při zvýšení důchodů od ledna 2013 a pouze o 0,4 % při zvýšení důchodů od ledna 2014. Zachování současných pravidel zvyšování důchodů by vedlo k pokračování dosavadního trendu snižování reálné hodnoty důchodů.

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
zvýšení důchodů v %	3,7	1,7	1,3	0,4	0,5	2,9	2,5
reálná hodnota (rok1989=100)	113,8	111,1	110,9	110,8	108,3	108,6	108,8

Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a cíle, kterého má být dosaženo

Příčinou snižování reálné hodnoty důchodů jsou existující pravidla pro zvyšování důchodů v letech 2013 – 2015, která plně nezohledňují vliv růstu cenové hladiny na životní úroveň důchodců tím, že cenový růst se při stanovení výše zvýšení důchodů zohlední pouze jednou třetinou. Tato pravidla je možné změnit pouze zákonem. Změna zákona by proto měla stanovit výši zvýšení důchodů opět podle 100 % růstu cen již pro zvýšení důchodů od ledna 2015, tj. o jeden rok dříve, než stanovil zákon č. 314/2012 Sb. Reálná hodnota průměrného vypláceného starobního důchodu by se tak v roce 2015 zvýšila o 1,0 procentního bodu ve srovnání se zvýšením podle současného právního stavu, avšak byla by stále o 1,5 procentního bodu nižší než v roce 2014.

Působení omezujících opatření při zvýšení důchodů v letech 2013 a 2014 spolu s trvajícím snižováním reálné hodnoty důchodů opodstatňují potřebu pokládat zvýšení vypočtené podle zákonem stanovených pravidel za minimální s tím, že vláda by měla mít možnost zvýšení navýšit. Současný zákon však od roku 2011 takovouto možnost vládě nedává a neumožňuje jí operativně reagovat. Proto se navrhuje zmocnit vládu ke stanovení procenta zvýšení procentních výměr důchodů, a to i vyššího, než které vyplyne ze zjištěných statistických údajů. Možnost vyššího zvýšení by se uplatnila v případě potřeby posílit životní

úroveň důchodců. Zmocnění pro vládu umožní zohlednit při zvyšování důchodů například krátkodobý výraznější výkyv ve vývoji ekonomických a sociálních podmínek ovlivňujících důchodový systém. Zvýšení výdajů státního rozpočtu v důsledku zvýšení výdajů na důchody bude záviset na rozhodnutí vlády, která bude muset zohlednit i ekonomické možnosti státního rozpočtu a jeho výhledu na budoucí roky.

Jednotlivé parametry zvýšení důchodů bude tedy stanovovat vláda nařízením, a to v souladu s pravidly zvyšování důchodů obsaženými v § 67 zákona.

Vliv omezujících opatření při zvýšení důchodů v letech 2013 a 2014 na kupní sílu důchodců a velmi nízké hodnoty publikované i očekávané inflace v roce 2014 by mohly mít za následek nedostatečný růst důchodů v roce 2015 i po zohlednění 100 % cenového nárůstu. Tato očekávání odůvodňují potřebu realizace mimořádné úpravy pravidel pro zvyšování důchodů, která by posílila reálnou hodnotu důchodů. Při zachování všech ostatních pravidel zvyšování důchodů se proto navrhuje zvýšit vyplácené důchody od ledna 2015 tak, aby úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu činil 1,8 % (což zajistí podle současných údajů o průměrném starobním důchodu jeho navýšení cca o 205 Kč), pokud by zvýšení vyplácených důchodů stanovené podle 100 % růstu cen bylo nižší. Reálná hodnota průměrného vypláceného starobního důchodu by se tak v roce 2015 zvýšila o 1,5 procentního bodu ve srovnání se zvýšením podle současného právního stavu, avšak byla by nadále nižší než v roce 2014, a to o 0,9 procentního bodu.

Protože právní předpisy upravující poskytování příplatků k důchodu (nařízení vlády č. 622/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 357/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stanoví, že tyto příplatky se zvyšují stejným způsobem a ve stejných termínech jako důchody, s nimiž jsou vypláceny, je třeba současně se změnou právního předpisu stanovujícího zvýšení důchodů změnit i právní předpis pro zvýšení příplatků k důchodu.

Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Pokud nebudou realizovány úpravy pravidel pro zvyšování důchodů, bude pokračovat dosavadní trend snižování reálné hodnoty důchodů a zaostávání vývoje životní úrovně důchodců za vývojem životní úrovně ostatního obyvatelstva.

Podle statisticky zjištěného vývoje životních nákladů do února 2014 a jejich odhadu v následujících obdobích, jakož i odhadu mzdového vývoje v letech 2013 – 2017 (mzdový vývoj ovlivňuje zvýšení základní výměry důchodů a vývoj reálné mzdy), by se reálná hodnota důchodů do roku 2017 vyvíjela následovně:

rok	2015	2016	2017
Zvýšení důchodů v %			
- podle současného právního stavu	0,5	2,9	2,5
- od roku 2015 opět podle 100 % růstu cen	1,3	2,9	2,5
a v roce 2015 nejméně o 1,8 %	1,9	2,9	2,5
Reálná hodnota důchodu (rok 1989=100)			
- podle současného právního stavu	108,3	108,6	108,8
- od roku 2015 opět podle 100 % růstu cen	109,3	109,6	109,7
a v roce 2015 nejméně o 1,8 %	109,9	110,2	110,3

Návrh řešení

Navrhuje se upravit pravidla pro zvyšování důchodů stanovená v § 67 odst. 6 zákona

tak, že pro zvýšení procentní výměry vyplácených důchodů v období po 31. prosinci 2014 se již neuplatní věta druhá, která omezuje zohlednění procentního přírůstku indexu spotřebitelských cen na jednu třetinu v období 2013 až 2015.

Dále se navrhuje zmocnit vládu stanovit parametry zvýšení důchodů nařízením, tak aby stanovené zvýšení důchodů odpovídalo pravidlům pro zvyšování důchodů uvedeným v § 67 zákona a odpovídalo zvýšení průměrného vypláceného starobního důchodu stanoveného nejméně ve výši součtu růstu cen a jedné třetiny růstu reálné mzdy.

Pro zvýšení důchodů od ledna 2015 se dále navrhuje stanovit, že zvýšení nebude u průměrného samostatně vypláceného starobního důchodu činit méně než 1,8 %.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a na ostatní veřejné rozpočty

Finanční a sociální dopad úpravy pravidel pro zvyšování důchodů, spočívající v zohlednění 100 % růstu cen při zvýšení důchodů od ledna 2015, bude záviset nejen na uvedených právních úpravách, ale i na hodnotě ukazatelů, podle nichž bude v září 2014 stanovena výše zvýšení, tj. na statisticky zjištěném růstu indexu spotřebitelských cen do srpna 2014 a na statisticky zjištěném růstu všeobecného vyměřovacího základu (průměrné mzdy) v roce 2013 a v I. pololetí 2014. Podle aktuálního¹ očekávání cenového a mzdového vývoje se odhaduje, že navrhovaná změna zákona by se v důchodovém systému projevila následovně:

v mld. Kč			
rok	2015	2016	2017
Výdaje na zvýšení důchodů v roce			
- podle současného právního stavu	1,7	11,3	10,1
- od roku 2015 opět podle 100 % růstu cen	5,0	11,4	10,2
a v roce 2015 nejméně o 1,8 %	7,1	11,4	10,3
Celkové výdaje na důchody (kap. 313 - MPSV)			
- podle současného právního stavu	385,7	401,2	415,4
- od roku 2015 opět podle 100 % růstu cen	389,0	404,6	418,9
a v roce 2015 nejméně o 1,8 %	391,1	406,8	421,1

Navrhovaná právní úprava se tedy projeví zejména v roce 2015, kdy dojde ke zvýšení výdajů celkem o 5,4 mld. Kč oproti současnému právnímu stavu (tj. oproti stavu, kdy by se procentní výměra vyplácených důchodů zvyšovala jen podle jedné třetiny růstu cen), přičemž 3,3 mld. Kč činí zvýšení výdajů v důsledku zohlednění 100 % růstu cen a 2,1 mld. Kč činí zvýšení výdajů v důsledku mimořádného stanovení nejnižšího zvýšení o 1,8 %. V roce 2016 již i současný právní stav počítá se zvýšením důchodů plně zohledňujícím růst cen, takže zvýšení výdajů na důchody oproti současnému právnímu stavu odráží pouze vyšší základnu výdajů na důchody v roce 2015.

Finanční dopad navrhované úpravy zvyšování důchodů povede k dodatečnému zvýšení výdajů státního rozpočtu na důchody v roce 2015 o 5,40 mld. Kč u Ministerstva práce a sociálních věcí v kapitole 313, o 0,03 mld. Kč u Ministerstva obrany v kapitole 307, o 0,04 mld. Kč u Ministerstva vnitra v kapitole 314 a o 0,01 mld. Kč u Ministerstva spravedlnosti v kapitole 336. Finanční dopad na zvýšení příplatků k důchodu náležejících podle nařízení

¹ Odhad MPSV zohledňující růst indexu spotřebitelských cen do února 2014 a růst průměrné mzdy (všeobecného vyměřovacího základu) v roce 2013 podle předběžných údajů ČSÚ ze 17. 3. 2014.

vlády č. 622/2004 Sb. a podle zákona č. 357/2005 Sb. bude v rozpočtové kapitole 313 činit částku cca 1,8 mil. Kč.

Finanční dopad zmocnění vlády ke stanovení vyššího zvýšení důchodů bude záviset na konkrétním rozhodnutí vlády.

Navrhované právní úpravy ovlivní výdaje státního rozpočtu. Na ostatní veřejné rozpočty nemají žádný vliv.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy 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 odst. 1 Listiny základních práv a svobod garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s právními akty Evropské unie

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. Nejsou v rozporu ani 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.

Zhodnocení navrhované právní úpravy ve vztahu k zákazu diskriminace

Návrh zákona není diskriminační k žádné skupině osob; z hlediska rovnosti mužů a žen je návrh neutrální, neboť navrhovaná právní úprava je pro obě pohlaví stejná.

Zhodnocení sociálních dopadů a dopadů na životní a na podnikatelské prostředí

Návrh zákona bude mít pozitivní dopad na poživatelé důchodů, neboť povede ke zvyšování vyplácených důchodů a tedy ke zlepšení jejich životní úrovně. Návrh nebude mít žádné dopady na životní ani na podnikatelské prostředí.

Zhodnocení dopadů navrhované právní úpravy ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona se nevztahuje k osobním údajům ani nemá vliv na soukromí.

Zhodnocení dopadů do státní statistické služby

Návrh zákona nemá žádný vliv na státní statistickou službu.

Zhodnocení korupčních rizik

Návrh zákona nevytváří žádná korupční rizika.

Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení

Vzhledem k tomu, že podle navrhované změny pravidel zvýšení důchodů se má postupovat již v září 2014, neboť na základě § 67 odst. 15 zákona má zvýšení důchodů v lednu 2015 stanovit vláda nejpozději do 10. října 2014 (návrh nařízení vlády bude zpracován a projednán v září 2014), je třeba, aby návrh zákona byl schválen včas, a proto se navrhuje, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení v režimu podle § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Dostatečná legisvakance též umožní plátcům důchodů se řádně připravit na upravené podmínky pro zvýšení důchodů.

Zvláštní část

K části první

K čl. I

K bodu 1

Ustanovení o tom, že při zvýšení procentní výměry vyplácených důchodů v období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2015 se při stanovení růstu cen použije jen jedna třetina procentního přírůstku indexu spotřebitelských cen, se zrušuje a pro zvýšení důchodů po roce 2014 již budou platit pravidla pro zvýšení důchodů ve znění před jejich dočasnou úpravou pro období 2013 - 2015.

K bodům 2 a 3

Vzhledem k tomu, že vláda má být zmocněna stanovit vyšší zvýšení důchodů než odpovídá zohlednění růstu cen a jedné třetiny růstu reálné mzdy, je třeba promítnout tuto změnu do zákona. Na rozdíl od současnosti, kdy se výše zvýšení stanovila způsobem stanoveným v zákoně, bude výše zvýšení stanovena vládou, přičemž zákon stanoví pouze způsob stanovení minimálního zvýšení. Vláda tak může stanovit vyšší zvýšení, než jaké je důchodcům garantováno v § 67 zákona. To platí jak pro zvýšení důchodů v pravidelném termínu (od ledna), tak i pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu.

K bodu 4

V souvislosti s úpravou stanovení výše zvýšení důchodů podle § 67 zákona dochází k zakotvení zmocnění pro vládu, aby výši zvýšení stanovila nařízením. Vzhledem k tomu, že legislativní proces spojený s vydáním nařízení vlády je delší než dosavadní proces vydání vyhlášky a statistické údaje potřebné ke stanovení výše zvýšení důchodů podle § 67 zákona jsou k dispozici až koncem I. dekády měsíce září, je třeba stanovit lhůtu pro vydání prováděcího právního předpisu o zvýšení důchodů tak, aby byl dostatečný časový prostor jak pro legislativní postup při rozhodnutí vlády o zvýšení důchodů, tak i pro zajištění zvýšení důchodů u plátců důchodů.

K bodu 5

V souvislosti s úpravou stanovení výše zvýšení důchodů podle § 67 zákona dochází k zakotvení zmocnění pro vládu, aby nařízením stanovila výši zvýšení základní výměry důchodů a dále výši zvýšení procentní výměry důchodů tak, aby byla v souladu s ustanovením § 67 zákona a možnostmi ekonomiky a odůvodněnými sociálními potřebami. Vzhledem k tomu, že vláda bude stanovovat novou výši základní výměry u vyplácených důchodů, navrhuje se současně, aby vláda stanovila výši základní výměry i pro nově přiznávané důchody, aby výše základní výměry byla stanovena v jednom právním předpisu.

K bodům 6 a 7

Na rozdíl od současnosti, kdy výši zvýšení stanovilo Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou, bude zvýšení důchodů stanoveno nařízením vlády (bod 5), a proto se zrušují ustanovení, která zmocňovala toto ministerstvo k vydání vyhlášky.

K čl. II

Při zvýšení důchodů v roce 2015 (od lednové splátky důchodu) se s ohledem na nižší zvýšení důchodů v letech 2013 a 2014, v jehož důsledku došlo ke snížení reálné výše důchodů a jejich kupní síly, navrhuje provést takové zvýšení, které zlepší kupní sílu důchodců více, než by odpovídalo zvýšení pouze o 100 % růstu cen a o 1/3 růstu reálných mezd. Pro zvýšení důchodů od ledna 2015 se proto mimořádně stanoví nejnižší zvýšení, a to ve výši 1,8 % průměrné měsíční výše samostatně vypláceného starobního důchodu, které zajistí podle současných údajů jeho navýšení cca o 205 Kč; takto stanovená výše zvýšení se uplatní v případě, že zvýšení stanovené podle § 67 zákona bude nižší.

K části druhé a třetí

K čl. III a IV

V zákonech č. 198/1993 Sb. a č. 357/2005 Sb. se ve zmocňovacích ustanoveních ke zvýšení příplatků k důchodu, která jsou navázána na zvyšování důchodů, provádějí obdobné úpravy jako v zákoně o důchodovém pojištění, pokud jde o určení prováděcího právního předpisu, kterým se toto zvýšení provede; místo vyhlášky vydané Ministerstvem práce a sociálních věcí se budou příplatky k důchodu náležející podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. a podle zákona č. 357/2005 Sb. zvyšovat nařízením vlády.

K části čtvrté

K čl. V

V zákoně č. 267/2006 Sb. se zrušuje novelizační bod, který mění ustanovení § 107 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, aby vzhledem k navrhované úpravě tohoto ustanovení podle čl. I bodu 5 nedošlo v budoucnu ke kolizi dvou úprav; účinnost zákona o úrazovém pojištění se přitom znovu posouvá jiným návrhem zákona (sněmovní tisk č. 100).

K části páté

K čl. VI

Účinnost navrhovaného zákona se stanoví dnem 1. září 2014 s přihlédnutím k tomu, že podle ustanovení § 67 odst. 15 zákona je třeba již do 10. října 2014 stanovit nařízením vlády zvýšení důchodů v roce 2015, tj. od splátky důchodu splatné v lednu 2015.