



V Praze dne 31. března 2023

Čj.: 145/23

## Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů**

### I. Úvod

Cílem navrhované právní úpravy je především náprava některých nevyhovujících či překonaných ustanovení a legislativní zpřesnění a úpravy tak, aby znění zákona lépe odpovídalo jeho smyslu a účelu a tím příznivěji sloužilo adresátům zákona. Vedle toho však návrh přináší také zásadnější věcné změny:

1. Zakotvení možnosti podání žádosti o důchod online.
2. Změna výplatního období z tzv. klouzavého měsíce na měsíc kalendářní.
3. Zrušení zvyšování starobního důchodu za výdělečnou činnost vykonávanou souběžně s jeho pobíráním v plné výši a nahrazení tohoto benefitu slevou na pojistném.
4. Zavedení slevy na pojistném pro pracující poživatele starobního důchodu.

### II. Připomínky a návrhy změn

#### **Definice problému**

Situace a problém, jakož i existující právní stav, jsou popsány stručně a přehledně. Místy však předkladatel zaměňuje definici problému a popis existujícího právního stavu. Stávající stav je sice popsán, ale nejsou uvedeny důvody vzniku identifikovaného problému. V případě změn navržených v oblasti nemocenského pojištění je dokonce pouze uveden přehled navržených změn a jejich důsledek, aniž by byl nejprve analyzován stávající stav a vydefinovány konkrétní problémy, ty jsou, i když jen částečně uvedeny, v oddílu Popis existujícího stavu. Zcela pak absentuje zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, případně problémy vyplývající z neprovedení právní úpravy. Stejně tak nejsou uvedena tvrzení nijak podložena relevantními důkazy, což je zcela nezbytné. U části věnované zavedení možnosti podávat žádost o důchod online je naznačeno, že součástí problému je, že by se stávající úprava do budoucna stala rozpornou s evropským právem, není ale vůbec zřejmé, zda se tím myslí ten předpis EU, jehož je tato novela implementací. Pokud se zde myslí nařízení 2018/1724, toto bude přímo účinné.

**Popis existujícího právního stavu** se omezuje v některých částech skutečně pouze na popis stavu, aniž by bylo uvedeno zdůvodnění, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující.

**Subjekty dotčené regulací** jsou uvedeny pouhým výčtem, kdy předkladatel vůbec nevymezuje, která konkrétní legislativní opatření se jednotlivých subjektů dotýkají, a nijak nerozlišuje dopady na přímé nebo nepřímé.

**Popis cílového stavu** se omezuje na konstatování zamýšlených cílů, aniž by však byly předestřeny možné varianty k jejich dosažení. V části věnující se oblasti výběru pojistného na sociální zabezpečení je zopakován cíl a nástroj (opět bez nabídnutí variant) k jeho dosažení, ze kterých pak cílový stav pro předkladatele vyplývá, není však konstruován jako primární informace této části zprávy.

**Zhodnocení rizik** je v RIA provedeno zcela nedostatečně, ačkoliv představuje jednu z klíčových součástí RIA. Předkladatel se omezuje na tvrzení, že při nepřijetí právní úpravy budou zachovány nedostatky současného stavu. Dále pak argumentuje již existujícím technickým řešením a celkovou připraveností systému na přechod na nový systém, což však není argumentem relevantním pro část hodnocení rizik.

Zcela pak absentuje uvedení rizik spojených s požadavky evropské regulace, případně s nedodržením těchto požadavků, ač předkladatel v úvodu RIA uvádí, že se jedná částečně i o implementační návrh.

**Návrhy variant řešení** jsou rovněž velmi slabou částí zprávy, neboť zpráva počítá pouze s variantami přijetí navrhované právní úpravy či zachování stávajícího stavu a je tedy zpracována pouze formálně. K některým bodům specificky:

a. Absence kvantifikace administrativních úspor na straně ČSSZ

Materiál přináší několik novinek, jmenovitě (i) možnost podat žádost o důchod plně on-line včetně souvisejících dokumentů, (ii) redukce počtu výplatních termínů důchodů z 13 na 4-5 ve spojitosti s přechodem výplatního období z klouzavého na kalendářní měsíc a z toho plynoucí zrušení lednových doplatků navýšení důchodů, či problematické (iii) nahrazení zvyšování starobních důchodů v důsledku paralelní výdělečné činnosti slevou na pojistném placeném zaměstnancem / OSVČ.

Společným jmenovatelem těchto kroků je to, že by měly výrazně snížit objem agendy na straně ČSSZ, v některých pasážích dokumentu se to i konstatuje<sup>1</sup>. Zcela však absentuje kvantifikace těchto snížení agend a z nich plynoucí provozní úspory v ČSSZ (úbytek ruční agendy, snížení poštovních nákladů apod). V materiálu jsou naopak vyčísleny pouze dodatečné náklady, které provozovateli systémů vzniknou v souvislosti s podáním žádosti o důchod. U těchto nákladů (46,5 mil Kč) pak není uvedeno, jde-li o náklady jednorázové či trvalého charakteru. Předkladatel materiálu by měl taktéž mít ambici na nově přiznávaných důchodech (alespoň na těch, kde žádost bude podaná v rámci on-line procesu) zásadně omezit jejich vyplácení hotovostními poukázkami České pošty, což by mělo vést k dalšímu poklesu provozních nákladů.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Viz strana 11 RIA: „Orgánům sociálního zabezpečení výrazně ubude rutinní a málo efektivní agendy, což jim uvolní kapacitu...“.

<sup>2</sup> Lze předpokládat, že pojištěnec, který si podá žádost o důchod on-line, bude taktéž vlastnit a provozovat běžný účet v některé z bank.

Je třeba zprávu RIA doplnit o důsledné vyčíslení administrativních úspor plynoucích z navrhovaných opatření a realizaci těchto úspor po provozovateli systému v praxi vyžadovat.

b. Nevyužití aplikace na on-line žádost i pro doručení rozhodnutí ČSSZ o této žádosti

Není jasné, proč on-line aplikace na podání žádosti o důchod bude využita jen pro tzv. přípravné důchodové řízení, a tudíž doručení rozhodnutí o žádosti bude i nadále doručováno pojištěnci „klasicky“, tzn. zejména Českou poštou (viz str. 35 Důvodové zprávy) s nemalými finančními náklady a časovým prodlevou. Opět se zde rýsuje nevyužitý potenciál provozních úspor – pojištěnec, který si požádá o důchod on-line, jistě přijme ve stejné formě – online / digitálně – i rozhodnutí ČSSZ o jeho žádosti.

Předkladatel by měl mít ambici udělat proces žádosti o důchod, včetně informování žadatele o výsledku žádosti, plně on-line „od A do Z“ a vytěžit z této inovace maximální zefektivnění svých služeb a maximalizaci provozních úspor. Tyto úspory by měly být v dokumentu jasně zanalyzovány.

c. Pobírání starobního důchodu souběžně s výkonem výdělečné činnosti

Předkladatel navrhuje zrušit každoroční přepočítávání starobních důchodů u osob, které současně pobírají důchod a stále vykonávají výdělečnou činnost. Argumentace stojí na tom, že jde o administrativně náročnou každoročně se opakující činnost, neboť pracující držitel starobního důchodu musí každý rok podat žádost o přepočet výše své penze, přičemž její navýšení je v řádech desetikorun, tedy v bagatelní částce.

Nově se navrhuje zrušit přepočet výše starobních důchodů a podporu těmto osobám realizovat prostřednictvím zrušení části pojistného (6,5%), které na důchodové pojištění platí sám pojištěnec. Argumentuje se, že toto opatření zvýší počet osob v seniorském věku, které budou – vedle pobírání starobního důchodu – i nadále k dispozici na straně nabídky na trhu práce, což přinese pozitivní makroekonomické efekty a napomůže tomu, že v horizontu cca 15 let bude toto opatření rozpočtově neutrální a poté dokonce i fiskálně pozitivní. Okamžitý fiskální efekt se odhaduje záporný ve výši cca 4,5 mld Kč ročně.

Tento návrh je jednoznačně nejproblematictější částí předložené legislativy. Potvrzují to i výsledky připomínkového řízení, kde MFČR, odbory i zaměstnavatelé vyjádřili s tímto návrhem zásadní nesouhlas.

Vedle fiskálních důvodů se – z pohledu logiky RIA – lze pozastavit nad tím, proč předkladatel materiálu nezvažoval a neanalyzoval žádný alternativní způsob, jak zvýšit motivaci seniorů zůstat aktivní na trhu práce, přičemž by si ve výsledku mohl a měl vybrat tu variantu, která bude superiorní (bude mít nejvyšší pozitivní dopad na participaci seniorů na trhu práce a současně bude mít nejlepší fiskální dopady).

Nabízí se například zacílit podporu na odložení čerpání starobního důchodu za statutární věkovou hranici formou dalšího navýšení budoucí (tedy nyní ještě nečerpané) starobní penze. Bez vyhodnocení různých realistických variant není např. možné vyloučit, že vhodným nastavením parametrů by bylo docíleno silnějšího efektu na nabídkovou stranu trhu práce při lepších krátko i dlouhodobých fiskálních dopadech.

Ostatně prostý fakt, že dnes je cca 270 tis. starobních důchodců, kteří i nadále vykonávají výdělečnou činnost poté, co jim byl přiznán starobní důchod (viz strana 46 Důvodové zprávy), jasně dokládá, že motivace lidí ve vyšším věku i nadále setrvávat na trhu práce, je výslednicí podstatně širšího spektra faktorů než jen (dnes bagatelní) finanční motivace v podobě každoročního přepočtu starobní penze o pár desetikorun při souběžném výkonu výdělečné činnosti.

Omluvou pro analytické nedostatky nemůže být ani konstatování, že jde o realizaci opatření z vládního programového prohlášení nebo že opatření bylo projednáno na pracovním týmu pro důchodovou reformu (viz str. 41 Důvodové zprávy). Důslednější provedení dopadové studie navržených opatření (a stejně tak i alternativních opatření, které v předloženém dokumentu důsledně absentují) na trh práce a motivaci seniorů zůstat na trhu práce aktivní předtím, než se stát rozhodne vynaložit na incentivu v tomto směru nemalé finanční prostředky v řádu miliard korun ročně. Je třeba též připomenout, že zpráva RIA slouží členům vlády a členům parlamentu k získání jistoty, že bylo vybráno nejvhodnější řešení.

### **III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že závěrečná zpráva RIA jako celek trpí zásadními nedostatky, a uplatňuje vůči ní tyto konkrétní zásadní připomínky:

1. Důsledněji zhodnotit nezbytnost změny právního stavu a problémů vyplývajících z nepřijetí právní úpravy, včetně vyjasnění a konkretizace vztahu k právu EU, to vše za doložení relevantních důkazů. Jinými slovy je třeba jasně odlišit transpozici práva EU od čistě národní úpravy.
2. Lépe zdůvodnit, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující.
3. Nabídnout širší spektrum variant než pouze přijetí či nepřijetí navrhovaných změn.
4. Zpracovat dopadovou studii navrhovaných opatření. Zejména část c. Pobírání starobního důchodu souběžně s výkonem výdělečné činnosti vyžaduje kvalitní analýzu nákladů a přínosů včetně dopadů na veřejné rozpočty v čase.
5. Důsledně vyčíslit administrativní úspory plynoucí z navrhovaných opatření.

### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, přerušila za účelem dopracování zprávy RIA předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

Mgr. Jan Matoušek

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**,  
MA, MPA, Ph.D.

předseda komise