

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2011

Markéta Mizerová

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Autor práce (diplomantka)

MARKÉTA MIZEROVÁ

NÁZEV PRÁCE

VÝVOJ DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ A REFORMNÍ ZÁMĚRY

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): duben 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 15.5.2011

podpis

Poděkování

Děkuji vedoucí mé diplomové práce JUDr. Kristině Koldinské, Ph.D. za ochotu, konzultace a užitečné rady a připomínky.

Obsah

Obsah.....	1
Úvod.....	3
1. Historický vývoj.....	5
1.1. První sociální opatření – obecně.....	5
1.2. Základy položené penzijními normály (1771, 1781).....	6
1.3. Vznik moderních forem sociálního zabezpečení - Taaffeho reforma v Rakousko-Uhersku vycházející z Bismarckovy reformy v Německu.....	7
1.4. Vývoj v období první republiky	9
1.5. Vývoj ve válečném období	17
1.6. Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n.	18
1.7. Socialistické zákonodárství (1956 – 1989).....	22
1.8. Vývoj v letech 1990 - 1995	25
2. Charakteristika, principy a problémy současného systému důchodového pojištění upraveného zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění	26
2.1. Principy současné úpravy	26
2.2. Základní prvky konstrukce výpočtu důchodu a jejich vývoj.....	41
2.2.1. Základní výměra důchodu.....	41
2.2.2. Procentní výměra důchodu.....	42
2.3. Pozitiva současné úpravy.....	46
2.3.1. Univerzalita	46
2.3.2. Jednotná právní úprava.....	46
2.3.3. Tradice a důvěra veřejnosti	46
2.3.4. Významné omezení rizika chudoby u důchodců.....	47
2.3.5. Flexibilní přechod z pracovní aktivity do důchodu.....	47
2.4. Negativa současné úpravy	48
2.4.1. Nedostatečná připravenost na stárnutí populace	48
2.4.2. Nivelizace důchodů a vysoká míra příjmové solidarity.....	48
2.4.3. Nízký reálný věk odchodu do důchodu a nižší ekonomická aktivita starších osob	48
2.4.4. Široký okruh náhradních dob pojištění	49
2.4.5. Nedostatečné krytí nároků budoucích důchodců	50

2.4.6.	Postavení osob samostatně výdělečně činných	50
2.4.7.	Zaostávání reálné hodnoty důchodů.....	50
3.	Důvody reformních kroků a jejich cíle	51
4.	Průběh důchodové reformy	53
4.1.	Diskuse o důchodové reformě	53
4.2.	Zhodnocení činnosti komisí a expertních týmů.....	62
4.3.	Aktuální stav prací na důchodové reformě a další záměry	64
4.3.1.	Malá důchodová reforma	64
4.3.2.	Další záměry v pokračování důchodové reformy	68
	Závěr.....	74
	Seznam zkratk	77
	Seznam použité literatury a pramenů.....	78

Úvod

V předložené práci „Vývoj důchodového pojištění a reformní záměry“ se zabývám historickým vývojem důchodového pojištění, pozitivy a negativy základního důchodového pojištění v České republice a vývojem reformních záměrů, které byly od 90. let 20. století předmětem odborných a politických diskusí.

Problematika důchodové reformy je v současné době velice aktuální téma. Abych se mohla orientovat v reformních záměrech a v navrhovaných řešeních a porozumět jim, považovala jsem za důležité prostudovat vývoj důchodového pojištění z hlediska historického. Domnívám se totiž, že poznání historie otevírá možnosti k lepšímu pochopení současnosti a budoucnosti.

Svou pozornost v historické pasáži zaměřuji zejména na zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (dále jen „zákon o pojištění zaměstnanců“), který významným způsobem přispěl k posílení demokratického vývoje v Československu a stal se jednou z nejvýznamnějších sociálních reforem československého zákonodárství mezi světovými válkami. Druhým významným zákonem, kterým se podrobněji zabývám, je zákon č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění (dále jen „zákon o národním pojištění“). V rozsahem menší části této práce pak zmiňuji období „socialistického zákonodárství“ v oblasti důchodového pojištění.

Cílem pasáže věnující se současné právní úpravě důchodového pojištění není podrobně popisovat platnou právní úpravu, ale zdůraznit principy, ze kterých právní úprava vychází, poukázat na její nejvýznamnější negativa a pozitiva. V této části práce se také zabývám třemi nejvýznamnějšími nálezy Ústavního soudu, které se týkají důchodového pojištění. Jedná se o nálezy Ústavního soudu uveřejněné pod č. 405/2006 Sb. a č. 341/2007 Sb., které řešily princip rovnosti a o nález Ústavního soudu uveřejněný pod č. 135/2010 Sb., který je spojen s tzv. redukčními hranicemi a tedy § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

Další části práce jsou věnovány reformním krokům a jejich cílům. Snažím se zde upozornit na nutnost provést důchodovou reformu, objasnit, proč je důležité reformovat důchodový systém a jak obtížné to bude, neboť je potřeba si uvědomit, že diskuse o

důchodové reformě probíhají již od počátku 90. let 20. století. Pokusila jsem se zmapovat nejvýznamnější body diskuse o důchodové reformě, která probíhá od konce 90. let 20. století až do současnosti, kdy byly zřizovány různé komise a expertní týmy, které se důchodovou reformou zabývaly. Zdůrazňuji zde význam tzv. první Bezděkovy komise, jejíž Závěrečnou zprávu (Důchodová reforma: Možnosti a výhledy) považuji za nejkvalitnější dokument, který přinesl konkrétní závěry a domnívám se, že byla zpracována na velmi vysoké odborné úrovni a byla objektivní.

Poslední část práce věnuji aktuálnímu stavu prací na důchodové reformě a nejaktuálnějšímu reformním záměrům. V souvislosti s nálezem Ústavního soudu uveřejněným pod č. 135/2010 Sb., který zrušil § 15 zákona o důchodovém pojištění se zabývám řešením dopadů tohoto nálezu do základního důchodového pojištění. Závěr poslední části věnuji vládou schválenému materiálu Ministerstva práce a sociálních věcí s názvem „Hlavní principy pokračování důchodové reformy“, který vláda schválila dne 6. dubna 2011.

Cílem mé práce není „najít“ ideální důchodovou reformu (taková ani neexistuje), ale popsat vývoj důchodového pojištění, zhodnotit dosavadní reformní snahy, poukázat na problémy v této oblasti a na nutnost přijetí takové úpravy (s ohledem na finanční udržitelnost důchodového systému při respektování demografického vývoje a zajištění přiměřenosti důchodů), která by měla být výsledkem co nejširší politické i odborné shody. Důchodová reforma je natolik závažné téma, a to jak právně, sociálně a ekonomicky, tak zejména politicky, že se domnívám (stejně jako Bezděkova komise), že je nutné rozhodnutí o ní udělat s velkou rozvahou.

1. Historický vývoj

1.1. První sociální opatření – obecně

Stav a vývoj sociálních opatření vypovídá o dané etapě vývoje společnosti a její vyspělosti. V prvobytně pospolné společnosti bylo vše, tedy i samotný život (existence), závislé na solidaritě a vzájemné pomoci všech příslušníků rodu. Rody se staraly o své nemocné a přestárlé členy v rámci rodové solidarity. Vyhnání z rodu bylo jedním z nejhorších, ne-li vůbec nejhorším, trestem a znamenalo v podstatě smrt.

První historické zprávy o sociálních opatřeních se objevují již v otrokářské společnosti. První opatření se týkala osob, o které se stát opíral. Podle nejstarších zpráv zařadil již v 18. století před naším letopočtem babylonský Chammurapi (1792 až 1750 př. n. l.) mezi práva svých vojáků i právo vdovy na třetinu vojenského přídělku, pokud zůstal po zemřelém vojákovi nezletilý syn. Válečným vysloužilcům byla přidělována půda, takže byli zabezpečeni ve stáří.

Obdobně byla poskytována i státní pomoc v Athénách, a to práce neschopným a nemajetným válečným poškozcům. Stát přebíral chlapce, kteří byli sirotky po vojácích, do státní vyživovací péče a vychovával je. V Athénách byla ve 4. století př. n. l. poskytována státní pomoc i dalším občanům, pokud byli svobodní a oslepli nebo pokud byli chromí nebo jinak vážně fyzicky postižení a nemohli si tak sami opatřit obživu. Podmínkou bylo, že majetek uvedených osob nepřesahoval stanovenou hodnotu. O poskytnutí státní pomoci rozhodovala Rada pěti set a schvalovala ji lidová shromáždění. V Athénách a později v Římě se zchudlí svobodní občané sjednocovali a ohrožovali tehdejší řád. Ve velkých městech vznikaly celospolečenské sociální problémy otrokářské společnosti. Začaly se zavádět státní diety, které měly charakter masové sociální podpory. Státní diety se pak postupně měnily v dary. Tato opatření však byla dobově a územně značně omezená a základním prostředkem zabezpečení ve stáří byl majetek. Na sklonku otrokářského řádu vytvářeli v římské společnosti příslušníci středních a chudých vrstev svobodných občanů spolky, jejichž účelem byla vzájemná podpora v případě nemoci anebo smrti.

K určitému dílčímu řešení péče o práce neschopné dochází ve středověku. Došlo k vytváření svépomocných podpůrných spolků, jejichž smyslem bylo podporovat práce

neschopné a staré členy a rovněž pozůstalé členy rodin. První podpůrné spolky vznikaly mezi horníky, když se začala formovat hornická bratrstva, která zakládala podpůrné pokladny. Obdobné podpůrné spolky začaly vznikat i pro některé řemeslnické cechy a tovaryšská bratrstva.

Ani za feudalismu nevznikl celospolečenský problém péče o práce neschopné podané. Jediným sociálním opatřením byl postupně vznikající institut výměnku. Byl to zvláštní druh převodu nemovitého majetku, kdy bývalý majitel měl právo na celoživotní zaopatření ve stáří formou poskytnutí příbytku a pevných dávek (zejména naturálních). Šlo vlastně o právní ujednání mezi živými (inter vivos). Pro Čechy a Moravu byl tento institut upraven dvorským dekretem ze dne 31. 8. 1753. V důsledku narušování feudálních vztahů (lidé opouštěli půdu i pána) vznikala vandrovní čeled', která spolu s městskou chudinou začala představovat sociální problém. V důsledku toho pak musel začít zasahovat feudální stát tím, že nařizoval místním feudálům a obcím, aby se starali o „své“ chudé.

V habsburských zemích pečovala o chudé církve až do vydání nařízení pro království české ze dne 19. 8. 1784, jímž byla tato povinnost uložena vrchnosti. V roce 1868 pak byla v českých zemích uzákoněna zásada, že péče se poskytuje pouze chudým s domovským právem. Chudinská péče zahrnovala především ubytování na minimálním standardu, a to v obecních pastouškách a chudobincích, a poskytování nejnutnější stravy.

1.2. Základy položené penzijními normály (1771, 1781)

Za prvopočátky důchodového pojištění můžeme pokládat s jistou rezervou tzv. penzijní normály vydané za vlády Marie Terezie a později jejího syna Josefa II. Musíme si ovšem uvědomit, že se nejednalo o důchodové pojištění v pravém slova smyslu, ale že tyto penzijní normály byly produktem státního zaopatření. Penzijní normály byly přijaty v důsledku reformy a modernizace státní správy a v souvislosti s otevřením se úřadů pro laiky, tedy nešlechtice. Laický státní a veřejný zaměstnanec byl odkázán na svůj plat, nedisponoval žádnými statky, které měli šlechtici pro případ pracovní neschopnosti nebo stáří. Zpočátku byl tento problém řešen udělováním statků a hodností, ale toto řešení se ukázalo jako nedostatečné a omezené. Cílem úpravy tedy

bylo zabezpečit státní a veřejné zaměstnance pro případ sociální události jako je pracovní neschopnost či stáří. První penzijní normál byl vydán v roce 1771 za vlády Marie Terezie určený pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, kteří „věrně sloužili“ a zanechali vdovu a děti bez prostředků. Druhý penzijní normál byl vydán v roce 1781 za vlády Josefa II. a byl určen pro zaměstnance, kteří po aspoň desetileté „uspokojivé“ službě se stali neschopnými práce. Tyto penzijní normály tak zakládaly nárok na penze. Penzijní normály byly postupně doplňovány a měněny novými nařízeními a zákony. Platnost se rozšířila i na učitele státních škol a jiné veřejné zaměstnance. Penzijní normály byly vlastně prvním institutem, kterým měly být zabezpečeny plošně některé skupiny obyvatel (např. úředníci, vojáci).

1.3. Vznik moderních forem sociálního zabezpečení - Taaffeho reforma v Rakousko-Uhersku vycházející z Bismarckovy reformy v Německu

Ke vzniku moderních forem sociálního zabezpečení a jejich rozvoji začalo docházet v 19. století, a to zejména v důsledku zrušení nevolnictví v roce 1781, které bylo doprovázeno stěhováním venkovského obyvatelstva do měst a v důsledku rozvoje průmyslové výroby.

V druhé polovině 19. století se v souvislosti s industrializací urychlil proces koncentrace a centralizace kapitálu. V této souvislosti také dochází ke koncentrování síly dělnické třídy, která vytvářela silné odborové spolky. Vlády se proto snažily korigovat rozvíjející se dělnické hnutí. V roce 1871 se konala německo-rakouská jednání o opatřeních proti socialistům. „Jako jedno z „pozitivních“ opatření bylo dohodnuto zavádět sociální pojištění formou povinně zřizovaných pokladen, financovaných dělníky a zaměstnavateli. Uzákonění v Německu postupovalo rychleji než v Rakousku.¹ V Německu také vznikl institut sociálního pojištění, nejdříve jako dobrovolné schéma, později povinná schémata. Je spojen se jménem říšského kancléře Otto von Bismarcka (1815 až 1898), který ovlivnil a prosadil přijetí řady zákonů o sociálním pojištění. Prusko byl stát s paternalistickou státní ideologií, s vlivnou vrstvou

¹ TOMEŠ, Igor. Československé právo sociálního zabezpečení. 1. vydání. Praha: Orbis, 1968. str. 23

venkovských šlechtických statkářů (junkerů), se slabou buržoazií a s rozvinutou organizací státní správy na místní úrovni. Bismarck si uvědomoval nebezpečí silícího sociálně demokratického hnutí a realizoval proto metodu „cukru a biče“. V roce 1878 zakázal sociálně demokratickou stranu a přičinil se o vznik první soustavy povinného sociálního pojištění ve světě. Hlavní Bismarckovou zásluhou bylo zavedení sociálního pojištění pro široké vrstvy obyvatelstva, a to pro případ nemoci, úrazu, invalidity a stáří (rok 1883 zákon o nemocenském pojištění, rok 1884 zákon o úrazovém pojištění, rok 1889 zákon pro případ stáří a invalidity). Bismarckův systém byl přísně zásluhový – čím více a lépe budu pracovat, tím vyšší budu mít mzdu, tím více odvedu na pojistném a tím vyšší dávky také dostanu. Touto politikou sledoval několik cílů: podpořit loajalitu císaři, odcizit dělníky sociálně demokratické straně, snížit vliv církve a zvýšit produktivitu práce. Zásluhou Bismarcka bylo, že ještě před začátkem I. světové války tak byly v Německu zavedeny všechny nedůležitější části sociálního pojištění.

Pod vlivem Bismarckovy reformy v Německu bylo povinné veřejnoprávní sociální pojištění pro rakouskou část Rakouska-Uherska, tj. i pro české země, zavedeno v letech 1888 – 1889 (tzv. Taaffeho reforma). Zavedení povinného pojištění sice mělo na jedné straně pomoci řešit nepříznivé sociální situace zaměstnanců, na straně druhé šlo i o to, aby byly zestátněny fondy svépomocných nemocenských pokladen, které kromě svého hlavního účelu často sloužily k financování akcí dělnického hnutí. Mladočeský poslanec Adámek se k zavedení povinného sociálního pojištění vyjádřil v roce 1889 takto: Nebezpečně kvasící hnutí, které se stále více zmocňuje dělnické třídy, nemůže ani pouhými slovy a sliby, ani nejostřejšími opatřeními policejními býti zadrženo, ani utlumen. Tato lavina nemůže býti zadržena bajonety, když řítí se do hlubin, vše ničíc – ona může roztáti a roztaje pouze na slunci pozitivních sociálních oprav.² To byly důvody zavedení povinného sociálního pojištění. Protože v té době byl předsedou vlády hrabě Taaffe, o zavedení povinného sociálního pojištění se hovoří jako o Taaffeho reformě. V roce 1888 byl přijat zákon o úrazovém pojištění dělníků (zákon č. 1/1888 ř. z.) a zákon o nemocenském pojištění dělníků (zákon č. 33/1888 ř. z.). V roce 1889 byl přijat zákon o bratrských pokladnách (zákon č. 127/1889 ř. z.). Práce na přípravě návrhu zákona o penzijním pojištění dělníků nebyly dokončeny. Starobní a invalidní pojištění dělníků bylo provedeno až zákonem č. 221/1924 Sb. z. a n., o

² TOMEŠ, Igor. Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost. 2. vydání. Praha: Socioklub, 2001.s. 52

pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Pokud jde o penzijní pojištění soukromých úředníků, bylo provedeno zákonem z roku 1907.

1.4. vývoj v období první republiky

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

Československá republika (dále jen „ČSR“) po svém vzniku v roce 1918 převzala předpisy ze sociální oblasti z Rakouska – Uherska, postupně je zdokonalovala a postupně byly přijímány i předpisy nové. Po vzniku ČSR sociálně-pojišťovací zákonodárství vypadalo takto: V Čechách, na Moravě a ve Slezsku platily v oboru penzijního pojištění horníků horní zákon č. 146/1854 ř. z. a zákon č. 127/1889 ř. z., o bratrských pokladnách, v oboru penzijního pojištění soukromých zaměstnanců to byl zákon č. 1/1907 ř. z. Na Slovensku a Podkarpatské Rusi (před vznikem ČSR náležely k Uhersku, pro které platilo v některých případech jiné zákonodárství) platila ustanovení společného horního zákona z r. 1854, pokud pojednávala o bratrských pokladnách hornických. Starobní, invalidní a pojištění pozůstalých bylo omezeno na úzké okruhy soukromých úředníků, zřízenců a horníků. Při vzniku ČSR byla pro případ invalidity, stáří a úmrtí zabezpečena jen menší část zaměstnanců. Každá vláda ČSR přijala do svého programu jako jeden z nejvýznamnějších bodů vybudování sociálního pojištění u nás zavedením starobního a invalidního pojištění. Na tomto bodě se shodovaly všechny politické strany bez rozdílu. Bylo potřeba unifikovat sociálně-pojišťovací zákonodárství pro celou ČSR.

Již koncem roku 1920 byl podán návrh poslanců (iniciátorem byl poslanec Johanis) na vydání zákona o sociálním pojištění. Byla vytvořena odborná komise, která vypracovala osnovu návrhu zákona. K podrobnému projednání pak byla vytvořena užší komise. Návrh zákona byl sociálně-politickým výborem schválen. Poslanecká sněmovna začala projednávat návrh 16. 9. 1924. Výsledkem bylo přijetí návrhu zákona, který byl vyhlášen ve sbírce zákonů a nařízení 30. 10. 1924 pod číslem 221. Účinnosti zákon nabyl dnem 1. 7. 1926. Na vytvoření zákona se podíleli tehdejší přední odborníci na sociální politiku jako například Lev Winter, dr. Jan Gallas a dr. Emil Hendrich, dr.

Bedřich Odstrčil, Jan Brabec. Zákon byl považován za společné dílo celé politické reprezentace, tzv. všenárodní koalice, v níž byly z českých politických stran zastoupeny jak strany občanské, tak socialistické, byl to kompromis, na kterém se všechny strany dohodly. Postupem času zákon prošel několika novelizacemi. Zkráceně se o zákoně hovořilo jako o zákoně o sociálním pojištění.

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří významně přispěl k posílení demokratického vývoje v ČSR. Stal se jednou z nejvýznamnějších sociálních reforem československého zákonodárství mezi světovými válkami. Šlo o první zákon na světě, který pojal sociální pojištění jako celek a upravil invalidní a starobní a také nemocenské pojištění do jednoho systému. Nemocenské pojištění se od důchodového odlišovalo krátkodobostí dávek. Dávky důchodového pojištění mají dlouhodobý charakter. Poprvé upravuje povinné pojištění dělníků, ale v podstatě se vztahoval jen na ně. Autoři respektovali, že horníci byli zabezpečeni bratrskými pokladnami a zaměstnanci ve vyšších službách (úředníci) byli pojištěni také podle zvláštních předpisů. Zákon sjednocoval sociální pojištění organizačně. Organizaci a řízení prováděla Ústřední sociální pojišťovna, která spravovala invalidní a starobní pojištění a vykonávala administrativní odborný dohled nad nemocenskými pokladnami. Tím došlo v systému ke stabilizaci a finančním a administrativním úsporám. Tento moderní právní předpis se stal předmětem jednání konference evropských ministrů sociálních věcí v Praze v roce 1927 a jeho principy a myšlenky se uplatnily i v zahraničních právních úpravách.

Byl to sice zákon průlomový, ale pořád nesjednocoval pojištění pro všechny skupiny pojištěnců. Byl několikrát měněn a doplňován. Je formulován jako zákon základní, což znamená, že podle tohoto zákona byli pojištěni všichni zaměstnanci, jestliže nebyly tímto zákonem z pojištění vyloučeni. Podle § 6 byli z povinného invalidního a starobního pojištění vyloučeni zejména státní zaměstnanci (pokud měli podle jiného zákona v případě invalidity a stáří alespoň rovnocenné nároky jako by byly nároky podle tohoto zákona) a soukromí zaměstnanci (jejich pojištění bylo výhodněji upraveno v předpisech o penzijním pojištění soukromých zaměstnanců), dále ti, kteří dosáhli nebo překročili šedesátý rok věku nebo ti, kteří po dosažení tohoto věku začali vykonávat práci nebo služby, kandidáti advokacie a notářství, lékaři v přechodném nesamostatném zaměstnání (přičemž tyto osoby bylo možno nařízením prohlásit za

povinně pojištěné), dále ten, kdo požíval invalidní, starobní, vdovský nebo vdovecký důchod podle tohoto zákona, pokud se ho nevzdal, osoby které nepřekročily 16. rok věku (toto zavedeno novelou zákona). Zákon se vztahoval i na domácí dělníky, tj. na osoby, které vykonávaly živnostenské práce na zakázku mimo dílnu zaměstnavatele.

Mezi hlavní zásady a principy zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. patřil pojišťovací princip a nikoli princip zaopatřovací (na zaopatřovacím principu byl postaven pouze příspěvek k důchodům podle § 123 zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. - stát poskytoval k zákonnému důchodu příspěvek, který činil ročně u důchodu invalidního a starobního 500 Kč, u důchodu vdovského a vdoveckého 250 Kč, u důchodu jednostranně osiřelého dítěte 100 Kč, u důchodu oboustranně osiřelého dítěte 200 Kč).

Další významnou zásadou bylo, že zákonu podléhali pouze zaměstnanci – tedy osoby nesamostatně výdělečně činné. Pojištění osob samostatně výdělečně činných bylo organizačně i finančně odděleno a upraveno zvlášť zákonem č. 148/1925 Sb. z. a n. Nebylo tak uskutečněno národní pojištění. Samostatně bylo upraveno pojištění horníků a starobní a invalidní pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách. O osoby starší 60 let (které byly vyňaty z pojištění podle zákona č. 221/1924 Sb. z. a n.), jestliže se staly potřebnými, bylo částečně postaráno prostřednictvím státního zaopatření podle zákona č. 43/1929 Sb. z. a n.

Pojištění vzniklo až na základě podání přihlášky, která musela být podána do 6 dnů od nástupu do práce (bez podání přihlášky tedy pojištění nemohlo vzniknout). Každý se tak musel starat sám o své přihlášení k pojištění. Pokud přihláška nebyla podána včas, příspěvkové týdny nezačaly plynout dnem nástupu do práce, ale až ode dne, kdy přihláška došla pojišťovně nebo byla podána na poštu. K dodatečné přihlášce se nepřihlíželo, pokud pojistná událost nastala ještě před tím, než byla přihláška podána. Opuštění zásady pojištění ipso iure (pojištění ze zákona) je pro pojištění starobní a invalidní nutné. Měl-li by být pojištěn každý, kdo pojištění podléhá, bez ohledu, zda byl k pojištění přihlášen a zda za něho bylo pojistné placeno čili nic, znamenalo by to přímou prémii pro liknavé zaměstnavatele i zaměstnance, kteří by přesto, že se o pojištění své vůbec nestarají a neplní nijakých povinností ke společnému ústavu, byli na tom právě tak jako dělníci k pojištění řádně přihlášení, za něž od počátku bylo pojistné odváděno a jimž případně také jeho polovice byla srážena se mzdy. Je-li princip tento povážlivý již při pojištění krátkodobém, jako je pojištění nemocenské, vedl by

v pojištění invalidním a starobním vedle demoralizace pojištěnců a zaměstnavatelů k finančnímu poškození Ústřední sociální pojišťovny, jež by musila platiti důchody třeba po celá desetiletí, aniž na ně obdržela haléře úhrady. Mohla by tak činiti pouze na útraty prémie skutečně zaplacených, tudíž na úkor pojištěnců řádně platicích. Mimo to nelze zásadu pojištění ze zákona uskutečniti v pojištění invalidním a starobním také proto, že výše důchodu závisí zde na délce doby v pojištění strávené a na mzdových třídách, v nichž pojištěnec byl v té které době zařazen. Nebyl-li by k pojištění vůbec přihlášen, bylo by při uplatňování nároků na důchod nutno dodatečně vyšetřovati, jakou mzdu kdy a kde zaměstnanec měl, aby bylo možno stanoviti průběh jeho pojištění svého času neprovedeného a tím získati základ pro výpočet důchodu.³ Pojištěnci obdrželi průkazy a evidenční čísla.

Pojištění zaniklo, přestal-li zaměstnanec vykonávat práci nebo službu povinně pojištěnou. Toto však nevyjadřovalo zcela přesně, co měl zákonodárce na mysli, protože pojištění nezaniklo vždy, když zaměstnanec přestal vykonávat práci nebo službu povinně pojištěnou, a to například pokud byly přerušeny stavební práce kvůli dešti. Zánik pojistného poměru předpokládal zrušení pracovního poměru a zastavení práce povinně pojištěné osoby. Pouhé nevykonávání prací nebo služeb povinně pojištěných za trvání pracovního poměru nemá v zápětí za následek zánik pojištění, vyjma případy v § 7 odst. 3 in fine, nastane-li pojistný případ spojený se ztrátou způsobilosti pracovní.⁴ Jestliže zaměstnanci stávkovali, považovalo se to za zrušení pracovní smlouvy (pracovního poměru), neboť tím zaměstnanci svým jednáním dali najevo, že nechtějí v práci dále pokračovat. Pokud se stávkující se zaměstnavatelem dohodli na skončení stávky, nepovažovalo se období stávky za přerušování pracovního poměru a následně se řešila možnost doplacení pojistného za prostávkovanou směnu. Dále pojištění zaniklo, nestala-li okolnost vylučující zaměstnance z pojištění. Pojištění v tomto případě skončilo dnem, kdy vylučující okolnost skutečně nastala (například dnem jmenování do nějakého úřadu). Pojištění také zaniklo, nastala-li příslušná pojistná událost, a to invalidita nebo dosažení určitého věku.

³ GALLAS, Jan; JANOŠTÍK, František. Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. 1. vydání. Praha: Sdružení úředníků a zřízenců československých sociálně-pojišťovacích ústavů v Praze, 1929. s. 19-20

⁴ GALLAS, Jan; JANOŠTÍK, František. Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. 1. vydání. Praha: Sdružení úředníků a zřízenců československých sociálně-pojišťovacích ústavů v Praze, 1929. s. 60

Dalším významným principem byla závislost výše důchodu na délce doby pojištění a na výši zaplaceného pojistného. Zákon byl postaven na principu převodních částek. Nároky vzniklé v systému invalidního a starobního pojištění byly při přestupu pojištěnce do jiného veřejného důchodového pojištění a také při vstupu do služeb veřejných a naopak úplně nebo částečně zachovány. Nově byla provedena úprava pojišťovacího soudnictví, zákon zavedl možnost odvolání proti rozhodnutí rozhodčího soudu k pojišťovacímu soudu. Byla také zavedena trestní odpovědnost zaměstnavatelů a jejich zaměstnanců za nezaplacení pojistného z titulu porušení jiných povinností.

Základními dávkami byly důchod invalidní a důchod starobní. Invalidní důchod byl podmíněn ztrátou výdělečné schopnosti pojištěnce v té míře, že si nemohl vydělat prací přiměřené jeho silám, schopnostem, výcviku a dosavadnímu povolání ani třetinu toho, kolik tělesně a duševně zdravý zaměstnanec prací stejného druhu, se stejným výcvikem a ve stejném místě. Lékař, který posuzoval invaliditu měřil zbylou pracovní schopnost, nikoli pokles pracovní schopnosti jako podle současné právní úpravy. Invalidní důchod se skládal ze dvou částí, a to základní (550 Kč ročně) a ze zvyšovací. Důchod starobní byl formulován jako presumovaná invalidita při dosažení 65 let věku. Starobní důchod se přiznával ve stejné výši jako invalidní, aniž by se zkoumala invalidita. To je koncepce od koncepce současné naprosto odlišná. Ve vztahu k současné právní úpravě je v této souvislosti vhodné poznamenat, že zákonem č. 306/2008 Sb., kterým byl novelizován zákon o důchodovém pojištění, byla s účinností od 1. 1. 2010 zavedena „automatická“ transformace invalidního důchodu na důchod starobní, a to dosažením věku 65 let. Dnem dosažení tohoto věku zaniká nárok na dosud vyplácený invalidní důchod a současně vzniká nárok na důchod starobní ve stejné výši jako dosud vyplácený invalidní důchod. Kromě toho zůstává zachována možnost požádat o stanovení výše starobního důchodu výpočtem podle obecných pravidel.

Pro pozůstalé byl zaveden důchod vdovský, vdovecký a sirotčí. Nárok na vdovský důchod měla vdova pojištěnce, který v době svého úmrtí požíval důchodu invalidního nebo starobního nebo měl nárok na takový důchod, když v době jeho úmrtí jest anebo se stane invalidní, a to po dobu invalidity.⁵ Nárok na důchod byl podmíněn jednak úmrtím pojištěnce, který získal čekací dobu a jednak invaliditou vdovy. Bylo irelevantní, kdy invalidita nastala, zda tu byla již v době úmrtí pojištěnce nebo nastala

⁵ § 114 zákona č. 221/1924 Sb. z. a n.

až kdykoli po úmrtí pojištěnce. Jestliže tu byla invalidita již v době úmrtí, důchod náležel vdově ode dne úmrtí. Pokud nastala invalidita později, důchod byl přiznán ode dne, kdy invalidita vznikla. Jestliže nebylo možné zjistit datum vzniku invalidity, tak byl důchod přiznán ode dne, kdy žádost o důchod vdovský došla nemocenské pojišťovně. Nárok zanikl vdově, která se znovu provdala. Novelou zákona pak bylo doplněno, že nárok na vdovský důchod má také vdova pojištěnce, který v době svého úmrtí požíval důchod invalidní nebo starobní, nebo měl nárok na takový důchod, když dosáhla nebo dosáhne 65. roku věku a vdova pojištěnce, který v době svého úmrtí požíval důchodu invalidního nebo starobního, nebo měl nárok na takový důchod, pokud pečuje o dvě nebo více dětí pojištěnce, jimž náležel sirotčí důchod. Nárok na vdovský důchod neměla vdova, která byla z vlastní nebo oboustranné viny rozvedena, nebo bylo-li manželství soudně rozloučeno, nebo prohlášeno za neplatné, pokud byla rozsudkem trestního soudu usvědčena, že zavinila nebo spoluzavinila smrt manžela, dále jestliže bylo manželství uzavřeno v době, kdy pojištěnec již požíval důchod invalidní nebo starobní. Pokud šlo o nároky na vdovecký důchod, vdovec po pojištěnce, která ze svého pracovního výdělku zcela nebo převážně vyživovala rodinu, měl nárok na důchod vdovecký, byl-li v době úmrtí své manželky invalidní, a to po dobu invalidity. Důchod vdovský (vdovecký) činil polovinu důchodu, který požíval pojištěnec (pojištěnka), nebo na nějž měl nárok. Pokud se vdova znovu provdala, obdržela jako odbytné trojnásobnou roční částku svého vdovského důchodu, ale pokud se znovu oženil vdovec, neměl nárok na odbytné.

Pokud jde o sirotčí důchod, měly na něj nárok i děti nemanželské, osvojení, schovanci, vnuci a od roku 1928 i děti nevlastní. Nemanželské děti měly však nárok na sirotčí důchod zakládající se na pojištění jejich otce jen tehdy, bylo-li otcovství soudně zjištěno nebo za otcova života mimosoudně uznáno. Osvojení měli nárok na sirotčí důchod po osvojitelích pouze tehdy, pokud neměli nárok na sirotčí důchod po svých vlastních rodičích a bylo-li mimo to osvojení provedeno alespoň půl roku před vznikem nároku na důchod osvojitelům nebo před jejich smrtí. Tato úprava souvisela s odlišnou koncepcí osvojení, než jak ji známe dnes. Schovanci měli nárok na sirotčí důchod po „rodičích“, jimž byli svěřeni, pouze tehdy, pokud neměli nárok po rodičích biologických a pokud byli na „rodiče“, kteří převzali výživu, aspoň půl roku před nápadem důchodu, odkázání výživou. Výše sirotčího důchodu se lišila podle toho, zda

šlo o jednostranně či oboustranně osiřelé dítě. Oboustranně osiřelému dítěti byl vyplácen důchod vypočítaný z důchodu toho z rodičů, který byl vyšší. Jako dávka jednorázová bylo poskytováno odbytné, které náleželo pozůstalým za určitých zákonem stanovených podmínek. Novelizací zákona byla zavedena nová dávka výbavné. Nárok na výbavné měla pojištěnka, která uzavřela sňatek po získání čekací doby. Tento nárok musel být uplatněn do dvou let po uzavření sňatku, jinak zanikl. Výbavné se určilo podle třídy, v níž byla pojištěnka zařazena v době uzavření sňatku nebo naposled před touto dobou.

Nárok na důchod obecně vznikl splněním jednak všeobecných podmínek a jednak splněním zvláštních podmínek. Mezi všeobecné podmínky patřilo splnění čekací doby (pojištěnci museli určitou dobu platit pojistné). Čekací doba činila 150 příspěvkových týdnů, z toho 13 týdnů muselo být získáno v posledních dvou letech. Další podmínkou bylo, aby pojistný případ (invalidita, dosažení stanoveného věku, úmrtí) nastal za doby trvání pojištění nebo v ochranné lhůtě, která činila jeden rok od zániku pojištění. Zvláštní podmínky pak byly upraveny u jednotlivých druhů důchodů. Důchodový věk u starobního důchodu činil 65 let pro muže i pro ženy. Pojištěnci byli zařazeni do mzdových tříd podle své mzdy. Pojištěnec platil pojistné podle třídy, do které byl zařazen na základě výše mzdy. Mzdové záznamy vedla Ústřední sociální pojišťovna. Původně bylo 10 tříd. V každé třídě se platilo jednotné pojistné a náležel důchod ve stejné výši. Pokud jde o výši důchodů v dělnickém pojištění, minimální důchod činil po tříletém pojištění 1 130 korun ročně. Nedosahoval tedy ani 95 korun měsíčně, a po 10 až 20 letech se pohyboval od 1 800 do 2 400 korun ročně, tj. od 150 do 200 korun měsíčně. Nejvyšší invalidní a starobní důchod činil 5 400 korun ročně, tj. 450 korun měsíčně. Tohoto důchodu mohl dosáhnout pojištěnec, jestliže byl nepřetržitě 50 let pojištěn v nejvyšší mzdové třídě a v každém roce alespoň 50 týdnů. Prakticky tedy tohoto důchodu nemohl dosáhnout nikdo.⁶

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. obsahoval šest částí:

část první: Ustanovení všeobecná

část druhá: O organizaci pojištění

část třetí: O pojistných dávkách

⁶ 80 let sociálního pojištění: sborník České správy sociálního zabezpečení. Praha, 2004, s. 19

část čtvrtá: O pojistném a peněžním hospodářství pojišťoven

část pátá: O řízení a soudnictví pojišťovacím

část šestá: Ustanovení závěrečná, trestní, přechodná a prováděcí

První část obsahovala ustanovení o rozsahu pojištění a o pojištěncích, o zaměstnavateli, o mzdě, mzdových třídách a mzdových záznamech, o přihláškách. Část druhá obsahovala ustanovení o organizaci nemocenského pojištění, pojištění invalidního a starobního a dozoru nad pojišťovacími ústavy, který vykonávalo Ministerstvo sociální péče. Invalidní a starobní pojištění prováděla Ústřední sociální pojišťovna se sídlem v Praze jako výlučný nositel důchodového invalidního a starobního pojištění. Ústřední sociální pojišťovna prováděla všechny úkony týkající se invalidního a starobního pojištění, pokud k tomu nebyly povolané výslovně nemocenské pojišťovny. Bylo však možné, aby jednotlivé úkony Ústřední sociální pojišťovna svěřila nemocenským pojišťovnám a jejich svazům nebo jiným sociálně pojišťovacím institucím, přičemž nemocenské pojišťovny a jejich svazy byly povinny převzít tyto úkony od Ústřední sociální pojišťovny. Orgány Ústřední sociální pojišťovny tvořily: výbor, představenstvo a ředitelství jako výkonný orgán. Část třetí obsahovala ustanovení o dávkách jednotlivých druhů pojištění, o lékařské službě a léčebné péči. Část čtvrtá obsahovala ustanovení o pojistném a jeho výši, kdo a kdy ho platí, o hospodářství pojišťoven. Část pátá o řízení a soudnictví pojišťovacím upravovala ohlašování nároků (podávání žádostí), otázku výměrů (rozhodnutí), opravných prostředků a lhůt, soustavu pojišťovacích soudů (rozhodčí soud, pojišťovací soud, vrchní pojišťovací soud), problematiku exekuce, problematiku rozhodování politických úřadů (pokud rozhodování nebylo přikázáno soudům), přičemž v poslední instanci bylo příslušné Ministerstvo sociální péče. Část šestá obsahovala ustanovení závěrečná (přestupy pojištěnců z jednoho pojištění do druhého, mimořádné způsoby pojištění – např. domácích dělníků, osob zaměstnaných při podnicích plavebních, posluhovaček, domácích švadlen, osob nepravidelně zaměstnaných a dalších osob, včetně cizinců, spolupráci při provádění zákona), ustanovení trestní (přestupky, pokuty), ustanovení přechodná (přechod na novou právní úpravu) a ustanovení týkající se působnosti a zmocnění pro ministra sociální péče k provedení zákona v dohodě se zúčastněnými ministry.

Mezi hlavní odvětví důchodového pojištění patřilo veřejnoprávní pojištění, hornické pojištění, pojištění soukromých zaměstnanců a pojištění dělnické. Nejpočetnější skupinou v celém důchodovém pojištění zaměstnanců byli dělníci, jejichž podíl činil přibližně 70%. Před rokem 1930 počet pojištěnců ve všech odvětvích důchodového pojištění stoupal, ale když se začala projevovat hospodářská krize, kdy docházelo k omezování výroby a propouštění, nastal obrat a počet pojištěných osob klesal. Kromě hospodářské krize na to měl vliv i celkový pokles počtu obyvatelstva v produktivním věku. Ke změně došlo až okolo roku 1935, kdy se oživuje výroba v souvislosti se zbrojením, tím dochází ke zvýšení počtu zaměstnanců a tedy i ke zvýšení počtu pojištěnců. Avšak i po těchto změnách byl počet pojištěnců nižší než před hospodářskou krizí.

Nejkvalitnější úprava důchodového pojištění byla provedena u státních a veřejných zaměstnanců. U nich se důchody nejvíce blížily poslední dosažené mzdě. Na druhém místě bylo pojištění soukromých zaměstnanců, pak následovalo hornické pojištění, u kterého výše důchodů závisela pouze na délce doby pojištění a ne na výši mzdy a na čtvrtém místě pojištění dělníků.

1.5. Vývoj ve válečném období

V době okupace došlo v oblasti sociálního pojištění ke změnám, jejichž cílem bylo přizpůsobit naše sociální pojištění tehdejšímu politickému, hospodářskému, sociálnímu a měnovému podmínkám. Hospodářství bylo přímo podřízeno válečným účelům. Snahou okupantů bylo upřednostňovat ta odvětví výroby, která byla nejdůležitější pro válečné hospodářství. Došlo ke znehodnocení měny a ke snižování reálné hodnoty vyplácených důchodů. Ceny byly uměle drženy na nízké úrovni pro ty druhy zboží, které sloužily válečným účelům, přičemž u ostatních druhů zboží ceny stouply. Vývoj v českých zemích a na Slovensku probíhal samostatně a odlišně. Okupační úřady se zmocnily jmění československých sociálních pojišťoven a rozdrobily ho. Byly vydrancovány rezervní fondy sociálních pojišťoven. Prostředky, které byly v rezervních fondech, byly předepsány protektorátnímu obyvatelstvu k úhradě. Změny v sociálním pojištění se prováděly každý rok. Zejména byly upravovány mzdové třídy, aby došlo k vyrovnání s růstem cen a mezd.

V roce 1945 zůstalo jen torzo předválečného sociálního pojištění, které patřilo k nejvyspělejším v Evropě. Po druhé světové válce nebyly předpisy z doby okupace uznány za součást československého právního řádu a bylo převzato sociální zákonodárství z první republiky. Základní zásady poválečného sociálního zákonodárství (koncepce zákona o národním pojištění) byly obsaženy v Košickém vládním programu a byla ustavena komise Národní fronty, která byla pověřena vypracováním návrhu zákona o národním pojištění.

1.6. Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n.

Cílem připravované právní úpravy bylo sjednotit předpisy pro všechny kategorie zaměstnanců, šlo o vybudování komplexní soustavy peněžitých a věcných dávek, které měly pokrýt všechny sociální události. Koncepce vznikala ve složitých politických poměrech v letech 1944 – 1948. Zákon o národním pojištění byl společný produkt domácího odboje i zahraničního odboje v Londýně. Již v roce 1945 začaly intenzivní práce na tvorbě zákona za podpory všech politických stran. Právě tíživá hospodářská poválečná situace vedla všechny politické strany ke spolupráci. Zpočátku byl proces spolupráce apolitický, zpolitizoval se až v pozdějších fázích přípravy v roce 1948. Komunisté systematicky usilovali o politické výhody, které by před volbami, původně chystanými na červen 1948, získali uzákoněním zákona o národním pojištění, zatímco strany Národně socialistická a Lidová se obávaly politického prospěchu, který by Klement Gottwald jako předseda vlády získal jeho přijetím.⁷

Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění zrušil dnem 1. 7. 1948 veškeré dosavadní nositele nemocenského, starobního, invalidního i penzijního pojištění a za jejich právního nástupce určil Ústřední národní pojišťovnu, a to včetně jejich jmění, práv a závazků. Byla vytvořena jednotná soustava národního pojištění, do značné míry byly zrovnoprávněny nároky dělníků a ostatních zaměstnanců a pojištění bylo poprvé rozšířeno i na osoby samostatně výdělečně činné. V oblasti důchodového pojištění tak došlo k podstatnému odstranění roztříštěnosti, jak v oblasti nároků na dávky a placení pojistného, tak i v oblasti organizace sociálního pojištění.

⁷ TOMEŠ, Igor. Národní pojištění: Významný milník naší sociální politiky. Sociální politika. 1998, 24, 10, s. 7

Zákon o národním pojištění poskytl osobám samostatně hospodařícím jen důchodové pojištění s tím, že nemocenské pojištění se jim poskytne později. Pro veřejné zaměstnance se naopak poskytlo jen nemocenské pojištění s tím, že důchodové pojištění na ně bylo vztaženo až v roce 1950. Do roku 1952 z něj byli vyňati i příslušníci ozbrojených sil z povolání, na které se vztahovala samostatná úprava.⁸ Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění obsahoval derogační klauzuli, kterou zrušil zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. , o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Zákon nově zavedl princip vzniku pojištění ze zákona (ipso iure), tedy nezávisle na podání přihlášky, a to na rozdíl od úpravy, kterou obsahoval zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.

Mezi stěžejní zásady zákona o národním pojištění patřila zásada uniformity, jejímž cílem bylo organizačně sjednotit sociální pojištění. Zásada uniformity byla pojímána nejen organizačně, ale i materiálně. Šlo o to vyrovnat důchodové pojištění dělnické, penzijní pojištění soukromých zaměstnanců a hornické penzijní pojištění soukromých zaměstnanců a hornické penzijní pojištění cestou zlepšování sociálně nejméně atraktivního dělnického pojištění.⁹

Další významnou zásadou byl princip univerzality, který znamenal, že systém má zahrnovat všechny občany - nejen zaměstnance, ale i osoby samostatně hospodařící. O tuto skupinu se vedl ostrý politický boj. Cílem zásady univerzality bylo, aby se národní pojištění vztahovalo na veškeré výdělečně činné osoby. Pod vlivem poválečné euforie ale šla úprava tak daleko, že se zákon vztahoval na veškeré obyvatelstvo, například i na ženy a družky v domácnosti, což však nebylo vzhledem k pojišťovacímu principu rozumné. Nelze totiž poskytnout osobám, které neodvádějí pojistné, stejný důchod jako osobám pojištěným. Tento problém měl řešit institut sociálního důchodu, jako společensky zaručené minimum, který se přiznával osobám splňujícím všechny podmínky vzniku nároku kromě doby pojištění a které neměly vlastní příjem určité výše. Tím se do pojišťovacího systému dostala dávka, která měla charakter zaopatřovací.

⁸ TOMEŠ, Igor. Národní pojištění: Významný milník naší sociální politiky. Sociální politika. 1998, 24, 10, s. 7

⁹ TOMEŠ, Igor. Národní pojištění: Významný milník naší sociální politiky. Sociální politika. 1998, 24, 10, s. 8

Dalšími významnými zásadami byla zásada rovnosti, přiměřenosti, únosné míry sociální solidarity, společenské odpovědnosti občana za svou budoucnost a demokratičnosti správy a účelné centralizace řízení národního pojištění.

Pokud jde o konstrukci dávky, lze konstatovat, že pojišťovací systémy existující před přijetím zákona o národním pojištění počítaly s neměnnou „prémii“ odstupňovanou podle tříd služného a konstruovaly důchody jako důchody zvyšující se podle počtu pojištěných let. Tímto způsobem se zhodnocovala kvalita i kvantita celé dosavadní práce (ekonomické aktivity) pojištěnce až do vzniku pojistné události na základě „principu zásluhy“ – ve výši důchodu se promítla závislost na úhrnu zaplaceného pojistného. Tím však vznikala nutnost kapitálové akumulace, protože stoupající nároky pojištěnců vyžadovaly vytvoření kapitálových rezerv. Na rozdíl od toho počítal systém zvolený v národním pojištění se stabilitou vydání (systému). Hlavní složkou příjmů Ústřední národní pojišťovny bylo pojistné vybírané srážkou z mezd a platů, menší složkou byl státní příspěvek. V důchodovém pojištění nebyly vytvářeny kapitálové rezervy, které by odpovídaly protihodnotě získaných nároků pojištěnců, ale byla vytvářena jen taková úhradová rezerva, která by stačila pokrýt výkyvy způsobené přechodnými hospodářskými nesázemi, zvýšenou invaliditou a pod. Nový zákon o národním pojištění v podstatě vycházel z pojetí, že výše přiznaného důchodu má zohledňovat poslední dosaženou úroveň – „princip potřeby“, ovšem individuálně odůvodněné – a k tomu vedla i jiná konstrukce důchodů. Ta spočívala v tom, že se k pevné základní částce, která byla nivelizačním prvkem a v zákoně byla jakýmsi existenčním minimem, přičítal stanovený počet procent průměrného ročního výdělku za posledních pět nebo deset let podle toho, co bylo pro pojištěnce výhodnější. Takto stanovená konstrukce umožňovala získat i po krátké době pojištění důchody na „slušné úrovni“, a nikoliv jak tomu bylo dosud, ve výši „snesitelné“ až po delší době pojištění.

Podle zákona o národním pojištění byly přiznávány tyto dávky důchodového pojištění: důchody starobní, invalidní, manželky, vdovský, družky, sirotčí a sociální, odškodnění za pracovní úrazy a nemoci z povolání a výbavné (jehož výplatu převzaly v roce 1953 orgány nemocenského pojištění). Dále se poskytovala zvýšení k důchodům, a to výchovné a zvýšení pro bezmocnost. Pro nárok na většinu dávek bylo potřeba být pojištěn minimálně 4 roky v posledních 5 letech před uplatněním nároku. Starobní důchod se přiznával až v 65 letech věku při splnění základní podmínky a při dosažení

60 let věku po 20 letech pojištění. Důchodce si mohl vydělávat polovinu platu, ze kterého byl vyměřen důchod. Důchod manželky se přiznával v 65 letech věku nebo při invaliditě, pokud manželka nebyla výdělečně činná. Invalidní důchod se poskytoval při ztrátě schopnosti pracovat nebo při podstatném poklesu výdělku. Vdovský důchod se poskytoval všem vdovám po dobu jednoho roku a poté vdovám invalidním starším 45 let nebo při péči o jedno závislé dítě, na které se poskytovalo výchovné. Sirotčí důchod se přiznával jen oboustranně osiřelým do dosažení věku 16, resp. 25 let. Jednostranně osiřelým náleželo výchovné k vdovskému důchodu.¹⁰ Výchovné náleželo na každé dítě, o které důchodce pečoval, čímž se mu prakticky zvýšil důchod. Určité odchylky platily u dávek náležejícím družstevním rolníkům a osobám samostatně hospodařícím podle vládního nařízení č. 46/1952 Sb.

Základním důchodem byl důchod starobní. Skládal se ze dvou složek, obdobně jako v současné době, a to ze základní částky a z částek zvyšovacích. Základní částku tvořila jednak pevná roční částka 8 400 Kčs, jednak pohyblivá částka 20 % průměrného ročního výdělku za posledních pět nebo deset podle toho, co bylo pro pojištěnce výhodnější. Zvyšovací částka činila za prvním dvacet let pojištění 0,4 %, za každý další rok 0,8 % a za dobu pojištění po 60. roce věku 2 % průměrného ročního výdělku. Při výpočtu průměrného ročního výdělku se nepřihlíželo k náhradním dobám pojištění. Tyto doby, které se započítávají do délky doby pojištění, i když za ně nebylo odváděno pojistné, byly poprvé zavedeny právě zákonem o národním pojištění. Jejich smyslem je nesnížit příjmy skutečně dosažené v rozhodném období před přiznáním důchodu (institut náhradních dob pojištění a s tím související institut vyloučeným dob obsahuje i současná právní úprava – např. doba péče o dítě do dosažení věku čtyř let, doba péče o osobu závislou na péči jiné fyzické osoby ve stupni II. až IV., doba výkonu bývalé základní vojenské služby apod.). Výdělek přesahující 10 000 Kč za měsíc se nezapočítával a maximální důchod činil 85 % průměrného výdělku. Starobní důchodce mohl být při pobírání důchodu nadále zaměstnáván. Pojistné bylo stanoveno ve výši 10 % z vyměřovacího základu plus 1 % placené zaměstnavatelem na úrazové

¹⁰ TOMEŠ, Igor. Národní pojištění: Významný milník naší sociální politiky. Sociální politika. 1998, 24, 10, s. 9

pojištění.¹¹ Pojistné hradil rovným dílem zaměstnanec i zaměstnavatel. Nositelem pojištění byla Ústřední národní pojišťovna, která rozhodovala o důchodových nárocích.

Zákon o národním pojištění byl na svou dobu moderně konstruován, byl významným mezníkem ve vývoji sociálního zákonodárství Československa. Stěžejní zásady jako jednota úpravy, univerzalita osobního rozsahu, rovnost účastníků, komplexnost, úzké sepětí dávek s délkou a výší placeného pojistného byly promítnuty až do současné právní úpravy, i když v období socialistického zákonodárství nebyly vždy respektovány. Zákon o národním pojištění byl zrušen zákonem 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1957.

1.7. Socialistické zákonodárství (1956 – 1989)

V období let 1956 až 1989 docházelo k přijímání nových právních předpisů z oblasti sociálního zákonodárství. Postupně byl opouštěn pojišťovací princip a nahrazen principem zaopatřovacím (zabezpečovacím). Odpovědnost člověka za svou budoucnost převzal stát. Byly přijímány nové právní předpisy inspirované Sovětským svazem, ačkoliv situace a prostředí v Sovětském svazu byla zcela odlišná a jejich sociální zákonodárství se vyvíjelo za jiných okolností, v jiných podmínkách. Docházelo k zavádění diskriminačních prvků pro některé kategorie osob a naopak preferencí jiných kategorií (např. zavedení preferovaných pracovních kategorií pro některé dělnické profese). V období socialistického zákonodárství byla naše právní úprava „ohýbána“ a přizpůsobována sovětskému modelu. Primárně se vyvíjelo zaměstnanecké pojištění a pojištění osob samostatně hospodařících bylo opomíjeno.

První reforma sociálního zabezpečení se uskutečnila v roce 1956, kdy byl s účinností od 1. 1. 1957 přijat zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. Na základě tohoto zákona byli důchodově pojištěni zaměstnanci, domácí dělníci, žáci učilišť státních pracovních záloh a učňové. Jako zaměstnanci měli nárok na dávky důchodového zabezpečení, avšak s určitými odchylkami stanovenými v prováděcích předpisech i další okruhy osob (např. studenti vysokých škol a vědeckí aspiranti, spisovatelé, hudební skladatelé, výtvarní umělci, architekti atd.). Z důchodového

¹¹ TOMEŠ, Igor. Národní pojištění: Významný milník naší sociální politiky. Sociální politika. 1998, 24, 10, s. 9

zabezpečení se poskytovaly důchody starobní, invalidní a částečný invalidní, invalidní a částečný invalidní při pracovním úrazu, vdovský, vdovecký, sirotčí, manželky, za výsluhu let, osobní a sociální. Mimo tyto dávky sem patří výchovné k důchodům a zvýšení důchodů pro bezmocnost. Zákon č. 55/1956 Sb. zrušil důchod družky (družce mohl být za určitých okolností přiznán důchod vdovský), výbavné a odškodnění za pracovní úrazy. Zákon zavedl nové dávky jako částečný invalidní důchod, invalidní a částečný invalidní důchod při pracovním úrazu, důchod vdovecký, důchod za výsluhu let a osobní důchod. Tímto zákonem byly zavedeny tzv. pracovní kategorie, kterými byla zaměstnání rozdělena do tří kategorií. Zařazení do kategorií mělo vliv na stanovení věkové hranice pro nárok na starobní důchod (důchodový věk) i na výši důchodu (zvýšená procentní sazba při výpočtu důchodu). Byly zavedeny rozdílné věkové hranice mužů a žen pro nárok na starobní důchod. Věková hranice mužů pro nárok na starobní důchod byla stanovena na 60 let a žen na 55 let (při získání doby pojištění nejméně 20 roků). V důchodovém pojištění (zabezpečení) členů jednotných zemědělských družstev a osob samostatně hospodařících platily určité odchylky.

Druhá reforma sociálního zabezpečení se uskutečnila v roce 1964 přijetím zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení (dělná účinnost – 1. 7. 1964, 1. 10. 1964 a 1. 1. 1965.). Důchodově pojištěni byli zejména pracovníci v pracovním nebo učebním poměru a členové výrobních družstev, osoby, které byly postaveny na roveň pracovníkům (zejm. funkcionáři národních výborů, soudci z povolání, advokáti) a dále příslušníci ozbrojených sil a příslušníci bezpečnostních sborů z povolání, ostatní občané konající službu v ozbrojených silách, bojovníci proti fašismu, oběti války a fašistické persekuce v době nesvobody, účastníci krátkodobých nebo neplacených brigád, dobrovolní zdravotníci ČSČK atd. Vyplácenými dávkami byly důchod starobní (plný a poměrný), invalidní a částečný invalidní, vdovský, sirotčí, manželky, osobní (důchod odrážející tehdejší politickou situaci, který mohl být přiznán zvláště zasloužilým pracovníkům v oboru hospodářství, vědy, kultury apod. – zvýšení důchodů za „zásluhy“ bylo zrušeno začátkem 90tých let minulého století) a sociální. K důchodu se poskytovalo výchovné k důchodům a zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost. Zákon zrušil vdovecký důchod a důchod za výsluhu let. V důchodovém zabezpečení družstevních rolníků byly poskytovány ve smyslu zákona č. 103/1964 Sb. stejné dávky jako v důchodovém zabezpečení pracovníků. V důchodovém pojištění jednotlivě

hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících nedošlo ke změně v poskytování dávek. Tato právní úprava rozlišovala dávky fakultativní i obligatorní. Důchody byly zdaňovány zvláštní daní z důchodu odstupňované podle výše důchodu a počtu vychovávaných dětí. Velmi významnou změnou byla další diferenciací důchodového věku, a to v případě žen podle počtu vychovaných dětí. Tato úprava byla ve světě zcela ojedinělá a její důsledky jsou řešeny dodnes.

Třetí reforma sociálního zabezpečení se uskutečnila zákonem č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Důchodového zabezpečení byli účastni pracovníci v pracovním poměru, učni a členové výrobních družstev, členové jednotných zemědělských družstev, pracovníci, kteří měli v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti obdobné jako pracovníci v pracovním poměru (zejm. funkcionáři národních výborů, soudci z povolání, advokáti, občané vykonávající práce na základě dohod o pracovní činnosti), vojáci z povolání, příslušníci Sboru národní bezpečnosti a příslušníci sborů nápravné výchovy, bojovníci proti fašismu, oběti války a fašistické persekuce v době nesvobody, vědečtí pracovníci, spisovatelé, hudební skladatelé, výtvarní umělci, architekti, novináři, výkonní umělci a artisté. Dávkami důchodového zabezpečení byly důchod starobní, invalidní a částečný invalidní, za výsluhu let a částečný důchod za výsluhu let, vdovský, sirotčí, manželky, osobní, sociální. Dále se poskytovalo výchovné k důchodům a zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost. Pokud jde o důchod za výsluhu let, upravoval ho zákon pro některé skupiny osob (například některým skupinám umělců, vojáků z povolání, výkonným letcům apod.). Tento důchod se poskytoval těm skupinám, které byly ve výkonu svého povolání (vzhledem k charakteru a obtížnosti povolání) časově omezeni. Pro jednotlivě hospodařící rolníky a jiné osoby samostatně hospodařící byly nadále zachovány určité odchylky. V návaznosti na předcházející právní úpravu (zákon č. 101/1964 Sb.) je třeba zmínit, že tento zákon zrušil zvláštní daň z důchodu zavedenou předcházející právní úpravou. Zákon znamenal jen méně významnou reformu.

Čtvrtá reforma sociálního zabezpečení se uskutečnila zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jehož některé části platí doposud (jedná se zejména o ustanovení týkající se sociální péče). Důchodového zabezpečení byli účastni pracovníci v pracovním poměru, členové jednotných zemědělských družstev, členové výrobních družstev, občané, kteří měli v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako

zaměstnanci v pracovním poměru (zejm. uvolnění poslanci zastupitelských sborů, soudci z povolání, prokurátoři, studenti a žáci) a dále byli důchodového zabezpečení účastni vojáci z povolání, příslušníci Sboru národní bezpečnosti a příslušníci sborů nápravné výchovy. Důchodového zabezpečení byli při splnění stanovených podmínek rovněž účastny ve stanoveném rozsahu i některé další skupiny osob (např. jednotlivě hospodařící rolníci a jiné osoby samostatně hospodařící, občané vykonávající službu v ozbrojených silách, pokud nebyli vojáky z povolání, účastníci civilní obrany, dobrovolní požárníci, dárce krve atd.). Dávkami důchodového zabezpečení byly důchod starobní, invalidní, částečný invalidní, za výsluhu let, vdovský, vdovecký (s účinností od 1. 8. 1991), sirotčí, manželky, sociální, osobní (s účinností do 30. 4. 1990). Dále se poskytovalo zvýšení důchodů pro bezmocnost, výchovné k důchodům a příplatek k výchovnému. Zákon byl pokusem reagovat na nedostatky předchozí úpravy spočívající zejména v zaostávání reálné hodnoty důchodů a v oslabování zásluhového principu.

1.8. Vývoj v letech 1990 - 1995

Důchodová reforma v ČR je postupný dlouhodobý proces, který byl zahájen již na začátku 90. let, kdy bylo v souvislosti s rozhodnutím o ekonomické reformě rozhodnuto i o zahájení reformy důchodového systému. Dosavadní systém se nedokázal přizpůsobit novým politickým a ekonomickým podmínkám. Byl finančně náročný a v některých směrech nespravedlivý (např. přiznávání osobních důchodů). Cílem bylo opuštění zabezpečovacího principu a zavedení pojišťovacího principu a vytvoření systému, který by odpovídal potřebám tržní ekonomiky. V letech 1990 až 1992 šlo zejména o odstranění diskriminace osob samostatně výdělečně činných, zrušení preferencí v důchodovém systému (pracovní kategorie), takže prakticky všichni ekonomicky aktivní začali získávat důchodové nároky podle jednotných podmínek, byla zavedena pravidla pro valorizaci důchodů a došlo k organizačnímu sjednocení provádění důchodového pojištění a nemocenského pojištění (od 1. 10. 1990 vznikla Česká správa sociálního zabezpečení). Od roku 1993 bylo zavedeno pojistné na sociální zabezpečení zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení (tvořící pojistné na důchodové a nemocenské pojištění) a příspěvku na státní politiku

zaměstnanosti (jako příjem státního rozpočtu). V roce 1994 byl přijat zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, který zavedl dobrovolný doplňkový pilíř a český důchodový systém tak začaly tvořit dva pilíře. Jedná se o systém soukromých penzijních fondů kapitálově financovaný, jenž je založen na občanském principu (smluvními stranami jsou pouze občan a penzijní fond, nikoliv zaměstnavatel). V roce 1995 byl v České republice jako v jednom z prvních států střední a východní Evropy přijat reformní zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Tento zákon zavedl např. potřebnou flexibilitu základního důchodového pojištění, prodlužování věkové hranice pro nárok na starobní důchod, došlo k přizpůsobení základního důchodového pojištění mezinárodním pravidlům či k zakotvení pravidelné valorizace.¹² Cílem nové právní úpravy bylo restrukturalizovat dávkový systém tak, aby i přes nepříznivý demografický vývoj bylo možno v budoucnu nezvyšovat odvodové zatížení ekonomicky aktivních osob, nezvyšovat podíl sociální výdajů na hrubém domácím produktu a aby u vyplácených důchodů byla umožněna těsnější vazba na mzdový a cenový vývoj.¹³

2. Charakteristika, principy a problémy současného systému důchodového pojištění upraveného zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

2.1. Principy současné úpravy

V úvodu této části považuji za vhodné připomenout, že základní pojetí důchodových systémů lze rozdělit na dva základní teoretické modely. Bismarckovský model definuje důchodovou dávku jako ekvivalentní náhradu příjmu s možnostmi případného vložení solidárních prvků. Naproti tomu druhý model – beveridgeovský – solidárně zajišťuje základní životní potřeby s cílem eliminovat chudobu ve stáří prostřednictvím jednotné dávky. Tento model přitom předpokládá existenci rozvinutých doplňkových systémů. Pokud jde o české základní důchodové pojištění, je

¹² MPSV. Zpráva o stavu prací na důchodové reformě. s. 1

¹³ MPSV. Důchody, 1996. s. 6

dvousložkové. První složku tvoří základní výměra stejná pro všechny důchodce a druhy důchodů, která není závislá na výši příjmů a délce doby pojištění (Beveridge). Druhou složku tvoří procentní výměra, jejíž výše na délce doby pojištění a výši příjmů dosažených v rozhodném období před přiznáním důchodu naopak závisí (Bismarck).

Důchodový systém obecně je systémem tří pilířovým. I. pilíř tvoří státní, všeobecné a povinné pojištění (tzv. státní schéma). Tento pilíř je u nás proveden zákonem o důchodovém pojištění. II. pilíř z hlediska terminologie Evropské unie tvoří doplňkové důchodové systémy, které představují nadstavbu nad základním systémem a umožňují zabezpečení na vyšší úrovni. Jsou založeny na principu kolektivního zabezpečení prostřednictvím zaměstnavatelů (tzv. kolektivní schéma). III. pilíř tvoří individuální zabezpečení občanů prostřednictvím vlastní investiční činnosti formou životního pojištění, účasti v investičních fondech (tzv. individuální schéma).

Toto obecné teoretické schéma však nekorresponduje s faktickým stavem důchodového pojištění v ČR. Český důchodový systém má tuto podobu: Je realizován I. pilíř, a to zákonem o důchodovém pojištění, jako povinné, všeobecné a státní pojištění. II. pilíř důchodového systému, zaměstnanecké penzijní pojištění, zastoupen v českém důchodovém systému není. Záměr zavést v ČR zaměstnanecké penzijní pojištění se datuje od počátku 90. let. V roce 1993 však vláda návrh zákona neschválila a v roce 1994 byl místo toho přijat zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. III. pilíř tvoří především již zmíněné penzijní připojištění se státním příspěvkem zavedené v roce 1994 s jistými prvky druhého pilíře, neboť na financování se zde mohou podílet i zaměstnavatelé tím, že přispívají určitou částkou zaměstnancům, kteří si spoří v penzijních fondech. Penzijní připojištění se státním příspěvkem může provádět pouze penzijní fond, jehož vznik a činnost je regulována státním dohledem. Je koncipováno jako dobrovolné, individuální spoření založené na kapitálovém financování. Dále do III. pilíře českého důchodového systému patří především produkty životních pojišťoven.

Principy základního důchodového pojištění v ČR:

1. Pojišťovací princip. Tento princip však není dodržen důsledně. Zde je na místě se zamyslet nad tím, zda je české základní důchodového pojištění vůbec

systemem pojistným a do jaké míry. Pojistný systém v podstatě znamená, že pojištěnci odvádí pojistné v určité výši pro případ, že nastane konkrétní sociální událost (vznik invalidity, dosažení určitého věku, úmrtí živitele). Pojišťuje se pro případ vzniku definované události a v případě, že tato událost nastane, vzniká pojištěnci nárok na vyplacení prostředků, které do systému vložil. V současné úpravě je míra prostředků, které do systému pojištěnec vložil a prostředky, které z něj získá značně neekvivalentní. Úprava vede k tomu, že čím víc do systému vložíme, tím relativně méně dostaneme, což má za následek, že pojištěnci s vyššími příjmy mají ve srovnání s pojištěnci, kteří dosahují nižších příjmů, nižší důchody ve srovnání s předdůchodovými příjmy. To znamená, že náhradový poměr pojištěnců s vyššími příjmy je nižší a se snižujícími příjmy se náhradový poměr naopak zvyšuje. Podle mého názoru by bylo na místě, pokud jde o základní důchodové pojištění, hovořit o pojišťovacím principu s významnými zaopatřovacími prvky.

2. Princip jednotné úpravy. Pro jednotlivé skupiny pojištěnců (zaměstnance v pracovním poměru, osoby ve služebním poměru, osoby samostatně výdělečně činné) platí stejné zásady pro nároky na důchody a jejich výpočet. Základní důchodové pojištění tedy neobsahuje odchylnou úpravu jen pro některé skupiny pojištěnců.

3. Základní důchodové pojištění je povinné, pojištěnec je povinen platit pojistné a nemůže se z této povinnosti vyvázat.

4. Dalším principem je obligatornost dávek a soudní přezkoumatelnost rozhodnutí nositele pojištění o nároku na dávku a její výši. To znamená, že při splnění zákonem stanovených podmínek na dávku vzniká právní nárok. V této souvislosti je však třeba zmínit, že zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), zmocňuje v § 4 ministra práce a sociálních věcí odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení s tím, že může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech. Tento institut umožňuje ministru práce a sociálních věcí přiznávat nároky, i když nejsou splněny podmínky stanovené zákonem o důchodovém pojištění. Na kladné rozhodnutí není právní nárok, není přezkoumatelné, na řízení se nevtahují žádné lhůty. Je otázkou, zda je existence tohoto institutu v základním důchodovém pojištění vůbec vhodná. Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu novely zákona o důchodovém pojištění

přípraveného v souvislosti s rozhodnutím Ústavního soudu o zrušení tzv. redukčních hranic (viz dále), který je nyní projednáván v Parlamentu (sněmovní tisk č. 277), v zahraničních důchodových systémech se institut v takovéto podobě podle zjištění Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) nevyskytuje. MPSV se pokoušelo v souvislosti s přípravou této novely působnost tohoto institutu aspoň omezit. Na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení však byl tento návrh vypuštěn.

5. Základní důchodové pojištění je průběžně financované, dávkově definované. Výdaje na dávky důchodového pojištění v určitém období jsou hrazeny z příjmů z pojistného, které bylo vybráno za to příslušné období vybráno. Zjednodušeně můžeme říci, že částky vybrané na pojistném se průběžně použijí na financování vyplácených důchodů. Tento princip má úzkou vazbu na demografický vývoj, což je také jeden z důvodů, proč se vede vzhledem k demografickému vývoji a financování základního důchodového pojištění diskuse o nutnosti reformy nejen základního důchodového pojištění, ale i celého důchodového systému. Finanční udržitelnost základního důchodového pojištění je závislá na počtu plátců pojistného na důchodové pojištění (pojištěnců).

V teoretické rovině podle způsobu financování důchodového systému rozlišujeme průběžně financovaný systém (PAYG) a fondově financovaný systém (FF). V návaznosti na způsob financování je volen způsob stanovení výše dávek a výše příspěvků. Vhodnou kombinací by mohla být snížena celková rizika důchodového systému.

PAYG má své výhody i nevýhody. Jeho výhody jsou nevýhodami FF a naopak. PAYG je odolný vůči cyklickému vývoji ekonomiky, ale je citlivý na demografický vývoj, na rostoucí dobu dožití, závislý na vývoji domácí ekonomiky a představuje riziko mezigenerační nespravedlnosti. FF je naopak odolný vůči demografii, umožňuje mezinárodní diverzifikaci, je mezigeneračně spravedlivější, ale je citlivý na vývoj na finančních trzích, představuje vysoké administrativní náklady, je citlivý na prodlužující se dobu dožití.

Dávkově definovaný systém (DB) pak umožňuje solidaritu uvnitř generace, zaručuje vyšší jistotu ve vztahu k výši dávky, pokud je systém udržitelný. Mezi jeho nevýhody patří určitá rizika demotivace setrvání na trhu práce, nejistá výše dávek v případě dlouhodobé neudržitelnosti systému a politických intervencí a nedokáže

automaticky reagovat na růst doby dožití. Je to systém, ve kterém je výše důchodu určena podle vzorce.

Příspěvkově definovaný systém (DC) nepostihuje delší setrvání na trhu práce, ve vyšším věku nejistota ohledně výše dávky významně klesá, automaticky reaguje na růst doby dožití. Nevýhodou je riziko chudoby pro ohrožené skupiny a méně jistá výše dávky na počátku pracovní kariéry. Je to systém, kde se výše důchodu odvozuje od výše zaplaceného pojistného a doby dožití.¹⁴

6. Dalším principem je příjmová solidarita. Míra této solidarity je relativně vysoká (viz také princip pod bodem 1). Jedná se o solidaritu mezi osobami s vyššími příjmy a osobami, které mají nižší příjmy. Tato zásada se může dostat do konfliktu se zásadou zásluhovosti jako další základní zásadou důchodového systému. Otázkou příjmové solidarity (a s tím souvisejí otázkou tzv. redukčních hranic) se v nedávné době zabýval Ústavní soud (dále jen „ÚS“) a vydal v této věci nález pod číslem Pl. ÚS 8/07 (ve Sbírce zákonů uveřejněný pod č. 135/2010 Sb.) a v tomto nálezu rozhodl o zrušení § 15 zákona o důchodovém pojištění. Toto ustanovení upravuje zjištění tzv. výpočtového základu, a to redukcí tzv. osobního vyměřovacího základu (to je měsíční průměr součtu hrubých příjmů dosažených v rozhodném období před přiznáním důchodu s tím, že se skutečně dosažené příjmy indexují podle obecného mzdivého vývoje, takže je zachována jejich reálná hodnota až do přiznání důchodu). Redukční hranice v § 15 zákona o důchodovém pojištění jsou projevem příjmové solidarity. Důsledkem redukčních hranic je, že se výpočet důchodu (stanovení procentní výměry důchodu) provede nikoli přímo z průměru hrubých příjmů (indexovaných podle obecného mzdivého nárůstu) zjištěných za rozhodné období (tzv. osobní vyměřovací základ), ale až z redukovaného průměru (tzv. výpočtový základ). V důsledku redukčních hranic rozhodných pro výpočet důchodu klesá s rostoucím výdělkem relace výše důchodu k tomuto výdělku. V nálezu ÚS se operuje s pojmy příjmová solidarita, rovnost, ekvivalence (náhradový poměr).

V zásadě šlo o to, že Krajský soud v Ostravě (navrhovatel) se domáhal zrušení části ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění a jako alternativní petit navrhl zrušit celý § 15 zákona. Díkce napadeného ustanovení zněla: „ Výpočtovým základem je osobní vyměřovací základ, pokud nepřevyšuje částku 5 000 Kč. Převyšuje-li osobní

¹⁴ Výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR. Závěrečná zpráva: Důchodová reforma: možnosti a výhledy. Praha: Úřad vlády, 2005. s.64

vyměřovací základ částku 5 000 Kč, stanoví se výpočtový základ tak, že částka 5 000 Kč se počítá v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu nad 5 000 Kč do 10 000 Kč se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 10 000 se počítá 10 %.“ Žalobce napadl u Krajského soudu výši přiznaného důchodu i s vědomím, že mu byla výše důchodu vypočítána podle zákona.

Žalobci byl přiznán od 1. 2. 2006 plný invalidní důchod podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění ve výši 13 346 Kč měsíčně s odůvodněním, že důchod je tvořen základní výměrou, která činí 1 470 Kč měsíčně a procentní výměrou, která činí 11 876 Kč měsíčně. Tato procentní výměra byla vypočítána z osobního vyměřovacího základu zjištěného za roky 1986 až 2005 ve výši 68 635 Kč. Napadal však nezákonnost § 15, nikoli postup při výpočtu důchodu. Žalobce uvedl, že § 15 není v souladu s čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který říká, že: „Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele“. „Dávky představující toto hmotné zabezpečení mají být „přiměřené“, což zejména znamená, že mají být úměrné (s úměrností vyjádřenou určitým procentem) výdělkům postižené osoby před danou sociální událostí.¹⁵

Žalobce u Krajského soudu poukázal na to, že výše jeho důchodu činí pouze 19 % z jeho příjmu (což nepovažuje za přiměřené hmotné zabezpečení). V § 15 zákona o důchodovém pojištění stanovená redukce příjmu pro výpočet procentní výměru důchodu jej má znevýhodňovat a zakládat tak jeho nerovné postavení. Zákonem vymezený § 15 je podle něj neústavní, neboť jsou poškozeni pojištěnci s vyššími příjmy. Navrhovatel, který ve věci rozhodoval, pak předložil věc ÚS k posouzení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Navrhovatel uvedl, že § 15 je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť diskriminuje značnou část pojištěnců. Navrhovatel dále zdůraznil, že faktickým výsledkem uplatnění uvedených redukcí je to, že čím je vyšší suma zaplaceného pojištění, tím je relativně nižší vyplácený důchod a uvádí, že v žádném případě nelze dovodit vztah přiměřenosti.

Předmětem přezkumu ÚS tedy primárně bylo, zda poměr mezi výší příjmů, pojistného na důchodové pojištění a výší důchodu za stávající právní úpravy naplňuje ústavní požadavek „přiměřenosti“ hmotného zabezpečení ve stáří a nezakládá

¹⁵ PAVLÍČEK, Václav a kol. Komentář: Ústava a ústavní řád České republiky: 2. díl Práva a svobody. 2. vydání. Praha: Linde, 2002. s. 284

namítanou nerovnost účastníků důchodového pojištění. ÚS popsal konstrukci důchodu ve znění § 15 zákona o důchodovém pojištění a vyjádřil se k pojmu solidarita, přičemž použil pasáže z nálezu Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008, z jejíhož pojetí v tomto rozhodnutí také vycházel: „Míra uznání principu solidarity závisí na úrovni etického chápání soužití ve společnosti, její kulturnosti, ale i smyslu jednotlivce pro spravedlnost a sounáležitost s ostatními a sdílení jejich osudu v určitém čase a místě. Solidaritu lze z pohledu jednotlivce vnímat jako vnitřní či vnější. Vnitřní solidarita je dána citovou blízkostí vztahu k ostatním, je spontánní, uplatňuje se především v rodině a v dalších partnerských společenstvích. Stát do tohoto vztahu zpravidla nezasahuje, nebo jen velmi omezeně (viz rodinněprávní vztahy upravené zákonem o rodině). Vnější solidarita tuto citovou blízkost postrádá, a souhlas jednotlivce s jejím uplatňováním je proto zdráhavější. Jedná se například o solidaritu bohatých s chudými, schopných s méně schopnými, zdravých s nemocnými. Stát se v této oblasti uplatňuje svojí mocensko-vrchnostenskou funkcí velmi aktivně. Přes princip solidarity se uskutečňuje přerozdělování, tj. pohyb přenášející zdroje od jedněch k druhým – těm potřebným. Solidarita má své hranice. Nemůže mít natolik vychýlenou podobu, a by ji ti, které postihuje, pocítovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo dokonce nespravedlivou a odňali jí svůj tichý souhlas. Ve jménu solidarity může stát postihovat pouze takovou část majetku schopného, aby současně nedestruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal se za ústavní hranici ochrany majetku.“ ÚS nikterak nezpochybnuje ve vztahu k důchodovému systému princip mezigenerační solidarity, neboť na něm je, jakožto systém průběžně financovaný, vybudován. Předmětem posouzení musí být nicméně solidarita příjmová (intragenerační), odrážející se v jednotné procentuální sazbě pojistného odváděného ekonomicky aktivním obyvatelstvem; vysokopříjmové skupiny obyvatelstva tedy odvádějí každoročně do systému pro výplatu důchodových dávek výrazně vyšší finanční částky než skupiny nízkopříjmové. Princip příjmové solidarity se projevuje tím, že při konstrukci výpočtu důchodu podle platné právní úpravy důchodový systém neposkytuje všem pojištěncům ekvivalentní plnění.¹⁶

Pokud jde o náhradový poměr, ÚS se k tomuto vyjádřil takto: Systém je schopen dlouhodobě garantovat uspokojivý náhradový poměr u jedinců s příjmy pohybujícími se kolem průměrné mzdy, přičemž zvýhodňuje jedince se mzdou podprůměrnou (což je

¹⁶ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 135 [ze dne 23. března 2010]. bod 55

chápano jako odůvodněné zvýhodnění). Dokáže tak činit pouze za cenu snížení individuálního náhradového poměru u osob s dvoj- a vícenásobkem průměrné mzdy – i jím systém z hlediska obecného garantuje dávku, která podle zákonné úpravy představuje určité minimum k důstojnému přežití ve stáří, nicméně jde o dávku, která nedokáže garantovat zachování životního standardu obvyklého u těchto osob z dob ekonomické aktivity.¹⁷

ÚS dále konstatoval, že právní úprava vytváří situaci, kdy účastníku důchodového pojištění, který přispívá trojnásobnou částkou než účastník přispívající částkou vypočítané z průměrné mzdy je přiznán důchod v – relativně – méně než poloviční výši, přičemž podle statistik asi 30 % pojištěnců překročí druhou redukční hranici a uvádí, že: Je tedy zřejmé, že zákonná úprava ve snaze zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení, reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti, tedy naplňující stimulační funkci sociální politiky.¹⁸ Pro ilustraci uvedl ÚS v nálezu náhradový poměr průměrné mzdy k hrubému příjmu takto: U zaměstnance s příjmem cca 50 % průměrné mzdy by náhradový poměr k hrubému příjmu představoval cca 88 % (cca 9 000 Kč), u zaměstnance s příjmem 100 % průměrné mzdy cca 42 % (cca 10 000 Kč), u zaměstnance s příjmem 200 % průměrné mzdy cca 29 % (cca 14 000 Kč) a u zaměstnance s příjmem 300 % průměrné mzdy cca 15 % (cca 15 500 Kč).¹⁹

Na základě tohoto pak ÚS dospěl k závěru, že konstrukce uvedená v § 15, která upravuje dvě redukční hranice, vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců a dochází tak k porušování čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem. Přitom podle ÚS nemohlo být odhlédnuto od složité a netransparentní konstrukce výpočtu důchodu, která se pro adresáty stává naprosto nesrozumitelná. Výsledkem rozhodování ÚS tedy bylo zrušení § 15 zákona o důchodovém pojištění. S ohledem na složitost celé problematiky a na připravovanou reformu důchodového

¹⁷ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 135 [ze dne 23. března 2010]. bod 68

¹⁸ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 135 [ze dne 23. března 2010]. bod 71

¹⁹ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 135 [ze dne 23. března 2010]. bod 89

systemu odložil vykonatelnost rozhodnutí do 30. 9. 2011. Do té doby bude § 15 zákona o důchodovém pojištění nadále aplikován.

MPSV provedlo analýzu tohoto nálezu a začalo připravovat možné varianty řešení, jak zrušované ustanovení nahradit a vyhovět přitom výhradám, které ÚS proti základnímu důchodovému pojištění v tomto nálezu vznesl. Řešení, které bylo navrženo vychází z toho, že je třeba posílit vztah mezi zaplaceným pojistným a výší důchodu. V této souvislosti došlo MPSV k závěru, že bude třeba současně snížit maximální vyměřovací základ pro odvod pojistného a provést i změny v konstrukci důchodu. S ohledem na nepříznivý výhled bilance se hledalo takové řešení, které by ve střednědobém horizontu nezhoršilo bilanci základního důchodového pojištění. Opatření související s tímto rozhodnutím musí nabýt účinnosti nejpozději ke dni 30. 9. 2011, jinak by byly důchody přiznávány v minimální výši (u starobních důchodů a invalidních důchodů pro invaliditu třetího stupně přiznáváných po uvedeném datu by základní výměra činila 2 230 Kč a procentní výměra 770 Kč, takže výše těchto důchodů by činila celkem pouze 3 000 Kč měsíčně). Konkrétní navržené řešení je uvedeno dále.

V souvislosti s řešením dopadů tohoto nálezu ÚS se hovoří o tzv. malé důchodové reformě. Ta by podle současných záměrů měla znamenat dílčí reformní krok spočívající v parametrických změnách základního důchodového pojištění, jejichž prvořadým cílem je řešit důsledky dopadů nálezu ÚS. V této souvislosti jsou navrhované i některé parametrické změny dlouhodobého charakteru, a to zejména pokračování ve zvyšování důchodového věku, prodlužování rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu (podrobněji viz dále).

7. Princip rovného zacházení úzce souvisí s principem jednotné právní úpravy bez odchylek pro některé skupiny pojištěnců. Otázkou rovnosti se zabýval i ÚS (dále jen ÚS) ve svých dvou nálezech. Jednalo se o nález Pl. ÚS 42/04 a nález Pl. ÚS 53/04.

Nález Pl. ÚS 42/04 se týkal hodnocení doby péče muže o dítě jako náhradní doby pojištění. Tímto nálezem ÚS zrušil ustanovení § 5 odst. 3 věty druhé a třetí zákona o důchodovém pojištění a související ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v částech vyjádřených slovy „péče muže o dítě ve věku do 4 let, péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči“ a slovy „tyto děti a“ k 1. 7. 2007. Podle tehdy platné právní úpravy se pro účely důchodového pojištění muž považoval za osobu

pečující o dítě ve věku do čtyř let, jen pokud podal přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě, zatímco žena prokazovala tuto péči pouze čestným prohlášením až v žádosti o důchod.

Žalobce napadl rozhodnutí Okresní správy sociální zabezpečení (dále jen OSSZ), kterým bylo rozhodnuto, že žalobce nelze považovat za osobu pečující o dítě ve smyslu § 5 odst. 1 písm. r) zákona o důchodovém pojištění. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce podal přihlášku k účasti na pojištění a současně návrh na zahájení řízení o době a rozsahu péče muže o dítě do 4 let věku až po uplynutí zákonem stanovené dvouleté lhůty, a proto ho nelze považovat za osobu uvedenou v citovaném ustanovení. Žalobce s rozhodnutím nesouhlasil s tím, že příslušné ustanovení je diskriminující vůči mužům, protože ženy žádnou lhůtu nemají a prokazují dobu této péče pouze čestným prohlášením v žádosti o důchod. Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, že je nutné předložit věc ÚS, neboť ustanovení porušuje princip rovnosti zakotvený v čl. 1 („Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“) a konkretizovaný v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“). Navrhovatel (Nejvyšší správní soud) poukázal na to, že ženě sama péče o dítě postačuje k tomu, aby doba péče o dítě jí jako náhradní doba pojištění byla započtena do celkové doby pojištění pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry důchodu. Muži zákon o důchodovém pojištění ukládá pro účast na důchodovém pojištění navíc podmínku, že musí podat přihlášku k účasti na důchodovém pojištění v zákonem stanovené lhůtě a rovněž v zákonem stanovené lhůtě musí podat návrh na zahájení řízení, v němž správní orgán rozhodne o době a rozsahu péče o dítě. Pokud zákonem stanovenou lhůtu zmešká, pak přesto, že o dítě pečoval, mu péče o dítě účast na pojištění nezakládá a doba takové jeho péče mu není započtena do celkové doby pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry. Zákon tak, aniž by pro to byly dány věcné důvody související s rozdílným pohlavím, pouze v závislosti na pohlaví osoby o dítě pečující, zakládá odlišným způsobem právo na účast takové osoby na důchodovém

pojištění a stanoví pro muže a ženy nerovné podmínky pro účast na důchodovém pojištění v souvislosti s péčí o nezletilé děti.²⁰

ÚS pak posuzoval ústavní konformitu těchto ustanovení s příslušnými články Listiny základních práv a svobod a dospěl k závěru, že napadená ustanovení uvedené články zjevně porušují, neboť vybrané subjekty jsou bez dostatečných důvodů diskriminovány ve srovnání se subjekty jinými, které se nacházejí v naprosto identickém právním postavení. ÚS tedy usuzuje, že napadené ustanovení – důsledně vzato – vyvolává neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty zúčastněnými na důchodovém pojištění, který byl založen přijetím institutu povinného podání přihlášky k účasti na pojištění pro muže ve lhůtě do dvou let od skončení péče o dítě. V tomto směru tedy ÚS neshledal žádný důvod, který by byl způsobilý rozumně vysvětlit nerovnost v přístupu k subjektům.²¹ ÚS zrušil tuto administrativní překážku pro muže, neboť shledal, že porušuje zásadu rovnosti vyjádřenou v čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Pokud jde o napadené ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bod 11 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v částech vyjádřených slovy „péče muže o dítě ve věku do čtyř let, péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péče“ a slovy „tyto děti a“, dospěl ÚS k závěru, že návrhu na jejich zrušení je třeba vyhovět z obdobného důvodu, jaký byl vysloven u § 5 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Jedná se totiž zjevně o ustanovení, které natolik souvisí se zrušovanými ustanoveními zákona o důchodovém pojištění, že je od zrušovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění logicky neoddělitelné a úzce s nimi souvisí.²² K rozhodnutí ÚS byla přijata 4 odlišná stanoviska.

Druhým velmi zásadním nálezem ÚS, který se zabýval otázkou rovnosti, byl náleží Pl. ÚS 53/04, jenž se týkal rozdílného důchodového věku mužů a žen pro nárok na starobní důchod. Plénum ÚS rozhodovalo o zrušení § 32 zákona o důchodovém pojištění, který se dané problematiky týká a návrh na zrušení tohoto § 32 zamítlo. V § 32 je stanoven odlišný důchodový věk pro muže a pro ženy podle počtu vychovaných

²⁰ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 405 [ze dne 6. června 2006]. bod 6

²¹ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 405 [ze dne 6. června 2006]. bod 31

²² Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 405 [ze dne 6. června 2006]. bod 37

dětí, přičemž pro ženy je důchodový věk nižší nebo stejný (u žen, které nevychovaly žádné dítě).

Pokud jde o konkrétní případ projednávaný ÚS, byla žalobci zamítnuta žádost o starobní důchod z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 31 a § 32 zákona o důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud věc předložil k posouzení ÚS a navrhl zrušení § 32. Navrhovatel (Nejvyšší správní soud) měl za to, že ustanovení § 32, a sice stanovení důchodového věku odlišně v závislosti na počtu vychovaných dětí pouze pro ženy, je v rozporu s ústavním řádem, konkrétně s čl. 1, č. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatel připomenul, že důchodový věk je v českém právu tradičně pro ženy a muže stanoven rozdílně, u žen je dále diferencován podle počtu vychovaných dětí. Podle navrhovatele nelze spatřovat rozumné důvody pro odůvodnění rozdílů v podmínkách a výši přiměřeného zabezpečení ve stáří tam, kde je jen určité skupině osob poskytnuto zvýhodnění ze splnění zvláštních podmínek a jiné skupině naplňující shodné podmínky je výhoda upřena. Zákon tak, aniž by pro to byly dány věcné důvody, související s rozdílným pohlavím, v závislosti na pohlaví osoby o dítě pečující, zakládá odlišným způsobem právo na účast takové osoby na důchodovém pojištění a stanoví pro muže a ženy nerovné podmínky při stanovení důchodového věku v souvislosti s péčí o děti. Navrhovatel konečně poukázal na zvýhodněné postavení žen ve smyslu čl. 29 Listiny a na ustanovení čl. 32 odst. 4 Listiny ve vztahu k péči o děti jakou součást práv obou rodičů.²³

MPSV a Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) ve svých stanoviscích vyjádřily nesouhlas se zrušením § 32, neboť toto ustanovení nepovažují za diskriminující. Ve svém vyjádření pro ÚS konstatovaly, že rozdílnost důchodového věku pro muže a ženy je podmíněna historicky a „jednorázové“ sjednocení věkových hranic odmítly s tím, že by k tomu mělo dojít postupně.

MPSV dále ve svém stanovisku provedlo historický exkurz do úpravy věkových hranic, v němž se konstatuje, že věkové hranice mužů a žen pro nárok na starobní důchod byly shodné, a to až do počátku druhé poloviny 20. století. Poprvé byly rozdílné věkové hranice pro nárok na starobní důchod zavedeny pro muže a ženy až zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. Rozdílnost důchodového věku mužů a žen byla v důvodové zprávě k zákonu č. 55/1956 Sb. vysvětlena takto: Zákon o národním

²³ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 341 [ze dne 16. října 2007]. bod 6

pojištění nerespektoval zvláštnosti společenského postavení a tělesné konstituce žen; poskytoval jim důchodové nároky za stejných podmínek jako mužům.²⁴ Až následně, zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, byla věková hranice žen pro nárok na starobní důchod dále diferencována, a to podle počtu vychovaných dětí. Diferencovaná věková hranice pro nárok na starobní důchod pro muže a ženy znamenala změnu, která vznikla historicky v určitém společenském prostředí. Záměrem bylo ocenit úlohu ženy a její dvojí role – jednak roli matky, která zcela nebo z největší části pečuje o děti, jednak roli pracující osoby. Zákonem o důchodovém pojištění bylo od roku 1996 zavedeno postupné zvyšování dosavadních věkových hranic pro nárok na starobní důchod, a to výrazněji v případě žen. Za každý rok účinnosti zákona o důchodovém pojištění se začala zvyšovat věková hranice pro nárok na starobní důchod o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen. Důvodem tohoto diferencovaného zvyšování bylo realizace záměru postupně přiblížit věkové hranice mužů a žen, což je i v souladu se zahraničními tendencemi. ČSSZ zdůraznila, že těhotenství, rození dětí a kojení jsou situace, které jsou nezastupitelné, ženy v nich nemohou být nahrazeny mužem. Muži – otcové se v takovémto postavení nenacházejí, a to ani v případě, že na sebe převzali rodinné a rodičovské povinnosti spojené s výchovou dítěte. V současném sociálním kontextu ostatní rodičovské povinnosti nemají stejný vliv na jejich kariérní postup jako v případě žen – matek.²⁵

ÚS dospěl v této věci k závěru, že ustanovení § 32 sice zakládá nerovné postavení žen a mužů, avšak že určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, ještě nemusí 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 a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti. ÚS v zavedení rozdílného věku mužů a žen neshledal projev libovůle a přisvědčil argumentaci, že existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. ÚS neshledal názor, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 30 odst. 1 Listiny a návrh na zrušení § 32 tedy zamítl. V této souvislosti ÚS rovněž konstatoval, že předmětné ustanovení není v rozporu s čl.

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

²⁵ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 341 [ze dne 16. října 2007]. bod 12

1 a čl. 3 odst. 1 Listiny ve vztahu k čl. 30 odst. 1 Listiny a v daném případě nenastal rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností. Zrušením § 32 zákona o důchodovém pojištění by bylo jen odebráno jisté zvýhodnění ženám – matkám, aniž by v rámci „zrovnoprávnění“ nabyli muži – otcové stejné výhody jakou mají ženy – matky. Taktéž by vybočil z principu minimalizace svých zásahů, neboť řešení nerovného postavení mužů a žen v rámci důchodového pojištění nelze nalézt bez komplexní a moudře načasované úpravy systému celého důchodového pojištění.²⁶ Odlišný názor projevil dvě soudkyně ve svém separátním votu.

V této souvislosti je třeba uvést, že obecným trendem a trendem i v české právní úpravě je postupné sbližování a sjednocování důchodového věku pro muže a ženy. Ustanovení § 32 zákona o důchodovém pojištění sice zakládá nerovnost žen a mužů, ale ÚS konstatoval, že ne každé nerovné zacházení znamená porušení principu rovnosti. Takové porušení principu rovnosti je legitimní, pokud je vedeno objektivními a rozumnými důvody a není projevem libovůle zákonodárce.

Pokud jde o vztah české právní úpravy k právu EU/ES, významným pramenem regulujícím sociální zabezpečení v oblasti rovnosti mužů a žen, pokud jde o věkovou hranici pro nárok na starobní důchod, která se vztahuje na základní státní důchodové systémy, je zejména směrnice Rady ze dne 19. 12. 1978 (79/7/EEC), o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v otázkách sociálního zabezpečení, která řeší postupné zavádění rovnosti v sociálním zabezpečení. Podle čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice je umožněno vyloučit z její působnosti výslovně stanovení důchodového věku pro účely poskytování starobního důchodu. Tato směrnice umožňuje též v čl. 7 odst. 1 písm. b), aby členské státy poskytly výhody v oblasti důchodového pojištění osobám, které vychovaly děti (těmito osobami mohou být jak muži, tak ženy). Čl. 7 odst. 2 směrnice pak dále v této souvislosti ukládá členským státům periodicky zkoumat z hlediska sociálního vývoje a posuzovat oprávněnost pro udržení daných výjimek. Z uvedeného vyplývá, že rozdílné věkové hranice pro muže a ženy pro nárok na starobní důchod jsou v základních státních důchodových systémech, což platí v českých podmínkách pro základní důchodové pojištění upravené zákonem o důchodovém pojištění, umožněny s tím, že jsou považovány za výjimky. Jiná situace, pokud jde o uplatňování principu rovného zacházení pro muže a ženy, je však v případě

²⁶ Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 341 [ze dne 16. října 2007]. právní věta

zaměstnaneckých důchodových systémů. Směrnice Rady ze dne 20. 12. 1996 (96/97/ES), kterou se mění směrnice 86/378/ES, o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociální zabezpečení pracovníků, rozdílnou věkovou hranici pro muže a ženy v těchto systémech nepřipouští. Tato směrnice však není ve vztahu k zákonu o důchodovém pojištění, který upravuje státní základní důchodové pojištění (které nemá charakter zaměstnaneckého důchodového systému), relevantní a Evropská komise proto také na České republice sjednocení věkové hranice mužů a žen pro nárok na starobní důchod ze základního důchodového pojištění nepožaduje.²⁷

Ustanovení § 32 zákona o důchodovém pojištění odměňuje ženu tím, že ji umožňuje dřívější odchod do důchodu. Někteří autoři²⁸ se zamýšlejí nad tím, zda by nebylo vhodnější ženu, která pečovala o děti odměňovat již v době, kdy děti právě vychovává, pečuje o ně a zároveň pracuje a ne až při odchodu do důchodu.

Rozdílným důchodovým věkem mužů a žen, který zakotvuje v současné době zákon o důchodovém pojištění, se zabýval i Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (dále jen „Soud“), a to na základě stížnosti č. 6268/08 (A. A. proti České republice). Stěžovatel požadoval, aby se při stanovení důchodového věku v jeho případě přihlédlo k tomu, že vychoval dvě děti, které mu byly svěřeny do péče. Senát páté sekce Soudu dospěl jednomyslně k závěru, že nedošlo k porušení zákazu diskriminace zaručené článkem 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v souvislosti s právem stěžovatele na pokojné užívání majetku chráněným článkem 1 Protokolu č. 1. Soud došel k závěru, že původním cílem důchodového věku diferencovaného podle počtu dětí, které žena vychovala, bylo vyrovnání faktické nerovnosti mezi ženami a muži. Vzhledem ke konkrétním okolnostem případu lze proto tento přístup i nadále považovat za objektivně a rozumně zdůvodněný, dokud v důsledku sociálních a ekonomických změn nezanikne potřeba zvláštního zacházení se ženami. S ohledem na dlouhotrvající důchodovou reformu, která v České republice dosud probíhá, není Soud přesvědčen, že načasování a rozsah opatření přijatých českými orgány k nápravě předmětné nerovnosti byly natolik zjevně nepřiměřené, že by

²⁷ MPSV. Stanovisko MPSV k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

²⁸ TOMEŠ, Igor a kol. Právo sociálního zabezpečení: Teorie a mezinárodní srovnání. Praha: Všehrad, 1995

překročily široký rámec pro uvážení v této oblasti²⁹. V závěru rozsudku je pak konstatováno, že „Soud dochází k závěru, že České republice nelze vytknout, že by v daném případě nezajistila rozumný poměr přiměřenosti mezi napadeným rozdílným zacházením a sledovaným legitimním cílem.“³⁰

8. Dalším principem je garance státu. Stát garantuje dávky základního důchodového pojištění. Pojistné, které je od pojištěnců vybíráno je příjmem státního rozpočtu. Vede se však na samostatném účtu a v zákoně o státním rozpočtu se uvádí jako samostatná položka příjmů státního rozpočtu. V roce 2009 došlo v rámci změn rozpočtových pravidel k transformaci tohoto účtu na „zvláštní účet rezervy pro důchodovou reformu“.

9. Princip dynamičnosti základního důchodového pojištění spočívá v dynamické konstrukci výpočtu důchodu zohledňující obecný mzdový vývoj, a to zejména prostřednictvím indexace vyměřovacích základů (hrubých příjmů) podle obecného mzdového vývoje a stanovení redukčních hranic, pomocí nichž se zjišťuje výpočtový základ pro stanovení výše procentní výměry důchodu.

2.2. Základní prvky konstrukce výpočtu důchodu a jejich vývoj

Důchod se skládá ze dvou složek, a to ze základní výměry a z procentní výměry. Základní výměra je stanovena jednou pevnou částkou. Procentní výměra je závislá na předcházející ekonomické aktivitě.

2.2.1. Základní výměra důchodu

Zákon o důchodovém pojištění schválený v roce 1995 zavedl dvousložkovou konstrukci důchodu. Pokud jde o první složkou, základní výměru, je pro všechny důchodce a druhy důchodů stejná. V podstatě znamená návrat k principu zákona o národním pojištění z roku 1948, který naposledy před přijetím nyní platného zákona o důchodovém pojištění obsahoval pevnou složku důchodu – šlo o určitou obdobu dnešní

²⁹ Francie. Evropský soud pro lidská práva. Rozsudek ve věci Augustin Andriele proti České republice č. stížnosti 6268/08 [ze dne 17. února 2011]. bod 60

³⁰ Francie. Evropský soud pro lidská práva. Rozsudek ve věci Augustin Andriele proti České republice č. stížnosti 6268/08 [ze dne 17. února 2011]. bod 61

základní výměry (viz kapitola 1.6.). Zákonem o důchodovém pojištění byla základní výměra v roce 1995 do systému včleněna znovu se záměrem nahradit tzv. pevné zvýšení důchodu, které bylo zakotveno v předchozí právní úpravě, a současně měla při valorizacích představovat složku důchodu valorizovanou cenově, zatímco procentní výměra měla být zvyšována s ohledem na růst reálných mezd. Pokud jde o vývoj podílu základní výměry na průměrném důchodu, docházelo od jejího zavedení v roce 1996, kdy byl tento podíl na úrovni 25 %, k jeho postupnému snižování až na úroveň 18 % v roce 2007. Poté došlo k růstu tohoto podílu, a to na 23,2 % v roce 2008, resp. na 21,6 v roce 2009.

Vývoj základní výměry (ZV) a jejího podílu na průměrném důchodu od roku 1996

	Výše ZV	Průměrný důchod	Podíl ZV
1996	1060	4213	25,2 %
1997	1260	4840	26,0 %
2007	1570	8736	18,0 %
2008	2170	9347	23,2 %
2009	2170	10027	21,6 %

Zdroj: MPSV

2.2.2. Procentní výměra důchodu

Druhou složkou důchodu je procentní výměra, jejíž výši ovlivňují především tyto faktory: doba pojištění, výše příjmů dosahovaných v rozhodném období a redukční hranice.

Doba pojištění (náhradní doba pojištění)

Jde o dobu výdělečné činnosti vykonávané v určitém rozsahu a na základě stanoveného pracovněprávního nebo obdobného vztahu či samostatné výdělečné činnosti, za kterou je placeno pojistné. Délka doby pojištění pro nárok na starobní důchod se v průběhu doby (pro tyto účely mám na mysli období od přijetí zákona o národním pojištění v roce 1948) měnila, a to v rozmezí od 10 roků (tzv. poměrný starobní důchod při dosažení věku 65 let) do 25 roků (zavedena zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení). S účinností od 1. ledna 2010 se potřebná doba pojištění postupně prodlužuje, a to ročně o jeden rok až na cílový stav 35 roků (včetně tzv.

náhradních dob pojištění pro pojištěnce, kteří dosáhnou důchodového věku po roce 2018) nebo 30 let (bez náhradních dob pojištění) a to pro pojištěnce, kteří dosáhnou důchodového věku po roce 2014. Podle čl. 29 odst. 1 písm. a) Evropského zákoníku sociálního zabezpečení totiž musí starobní důchod, nastane-li sociální událost (přežití stanoveného věku), zajistit chráněnou osobu, která předtím, než nastala sociální událost, splnila kvalifikační dobu, kterou může být 30 příspěvkových let nebo 30 let zaměstnání nebo 20 let pobytu.

Zákon o důchodovém pojištění umožňoval do 31. prosince 2009 přiznat starobní důchod i při získání kratší doby pojištění než 25 roků, a to v případě získání doby pojištění nejméně 15 let (včetně náhradních dob pojištění), avšak až při dosažení věku 65 let. Od 1. ledna 2010 se začala tato doba postupně prodlužovat až na cílový stav 20 let při současném postupném prodlužování potřebného věku z 65 na věk aspoň o 5 let vyšší než je důchodový věk stanovený pro muže stejného data narození.

Do doby pojištění se ve stanoveném rozsahu započítávají i náhradní doby pojištění, za které není odváděno pojistné ani jiné platby. Jsou to v podstatě doby, kdy není vykonávána výdělečná činnost z důvodů, které stát považuje za zřetelehodné (např. doba péče o dítě do čtyř let věku nebo o osobu závislou na péči jiné fyzické osoby ve stupni II až IV atd.). V minulosti postupně docházelo k rozšiřování druhů náhradních dob pojištění. Za účinnosti zákona o důchodovém pojištění však začalo postupně docházet ke snížení jejich váhy při posuzování nároku na důchod a při stanovení výše jeho procentní výměry. Jde zejména o tato opatření: hodnocení většiny náhradních dob pojištění pro výši procentní výměry pouze v rozsahu 80 % (zák. č. 289/1997 Sb., účinnost 1. 7. 1998), redukce zápočtu doby studia (zák. č. 425/2003 Sb., účinnost 1. 1. 2004), redukce zápočtu doby „evidované nezaměstnanosti“ (zák. č. 382/2008 Sb., účinnost 1. 1. 2009), omezení zápočtu většiny náhradních dob pojištění i pro nárok na starobní důchod, zrušení doby studia, které probíhá od 1. 1. 2010, jako náhradní doby pojištění (zák. č. 306/2008 Sb., účinnost 1. 1. 2010).

Pojistné

Zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, bylo od 1. 1. 1993 do českého důchodového systému znovu zavedeno pojistné na důchodové pojištění jako přesně vymezená platba do státního rozpočtu, sloužící k financování výplat důchodů. Pojistné je určeno stejným

procentem z vyměřovacího základu (hrubá mzda, příjmy ze samostatné výdělečné činnosti).

Vývoj pojistné sazby

	1993 - 1995	1996 – 2003	2004+
Zaměstnavatel	20,4 %	19,5 %	21,5 %
Zaměstnanec	6,8 %	6,5 %	6,5 %
Celkem	27,2 %	26,0 %	28,0 %

Institut maximálního vyměřovacího základu byl navržen vládou v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o nemocenském pojištění v květnu roku 2005. Měl být stanoven v roce 2007 ve výši 60násobku průměrné mzdy (pětinásobek měsíčně) a postupně klesat v roce 2008 na 48násobek (čtyřnásobek měsíčně) a v roce 2009 na cílový stav 36násobek (trojnásobek měsíčně). Zákon byl schválen Parlamentem v březnu 2006, nicméně bez zavedení maximálního vyměřovacího základu. Ten byl zaveden až od 1. ledna 2008 (zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů) ve výši 48násobku průměrné mzdy (čtyřnásobku měsíčně). Tato úprava vzhledem k relativní výši násobku mírně posílila prvek ekvivalence v důchodovém systému. V rámci protikrizových opatření a za účelem částečné eliminace výpadku příjmů z pojistného byl maximální vyměřovací základ dočasně (pouze pro rok 2010 a 2011) zvýšen na šestinásobek. Pro rok 2012 by měl maximální vyměřovací základ činit 48násobek průměrné mzdy (čtyřnásobku měsíčně).

Rozhodné období a indexace příjmů

Základem pro určení výpočtového základu je úhrn výdělků v období, za které se vypočítává osobní vyměřovací základ (rozhodné období). V minulosti docházelo pouze k mírným změnám v určení tohoto období. Výraznou změnu přinesl až rok 1995, kdy došlo k odklonu od „výsluhového“ principu, který zohledňoval jen omezený rozsah posledních výdělečných let (v extrémním případě výši poslední mzdy) k částečnému zavedení principu (celo)životního výdělků:

Rozhodné období

V letech	Rozhodné období	Indexace
1948 - 1987	posledních 10 nebo 5 let, co bylo výhodnější	----
1988 - 1995	posledních 10 let a z nich 5 nejlepších ročních výdělků	----
1996	posledních 30 let (po roce 1985)	dle růstu mezd

Pro účely výpočtu důchodu se až do roku 1995, kdy byl přijat zákon o důchodovém pojištění, vycházelo ze skutečně dosažených hrubých výdělků. Tato právní úprava byla v té době vyhovující, protože jednak rozhodné období, z něhož se hrubé výděly zjišťovaly, bylo relativně krátké (10, resp. 5, roků), a jednak v té době nedocházelo v rámci tohoto rozhodného období k zásadním „mzdovým a inflačním pohybům“. V souvislosti se zavedením prodloužení rozhodného období a s přihlédnutím k mzdovému vývoji bylo třeba řešit otázku příjmů dosažených v období před přiznáním důchodu. Vyměřovací základy (v podstatě hrubé výděly) dosažené v jednotlivých rocích rozhodného období se k zachování reálné hodnoty z doby, kdy byly dosaženy indexují v závislosti na obecném mzdovém vývoji, čímž se zjistí tzv. roční vyměřovací základ. Měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů (tj. indexovaných skutečně dosažených hrubých výdělků) tvoří osobní vyměřovací základ, z něhož se pomocí redukčních hranic stanoví výpočtový základ.

Redukční hranice

V ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění bylo v době přijetí tohoto zákona stanoveno, že od 1. 1. 1996 je výpočtovým základem osobní vyměřovací základ, pokud nepřevyšuje částku 5 000 Kč, převyšuje-li tuto částku, stanoví se výpočtový základ tak, že částka 5 000 Kč se počítá v plné výši, z částky nad 5 000 Kč do 10 000

Kč se počítá 30 % a z částky nad 10 000 Kč se počítá 10 %. Neexistovala žádná horní hranice výpočtového základu.

Výše redukčních hranic byla upravována a v současné době činí první redukční hranice 11 000 Kč a druhá 28 200 Kč. Pomocí redukčních hranic se z osobního vyměřovacího základu stanoví výpočtový základ, z kterého se stanoví výše procentní výměry důchodu. Procentní výměra činí za každý celý rok doby pojištění do vzniku nároku na starobní důchod 1,5 % výpočtového základu.

2.3. Pozitiva současné úpravy

2.3.1. Univerzalita

Univerzalita základního důchodového pojištění se projevuje v tom, že zahrnuje všechny osoby ve věku ekonomické aktivity a nevytváří prostor pro jejich rozdílné postavení z důvodů charakteru zaměstnání, pohlaví atd. Tato univerzalita rovněž umožňuje uplatnění příjmové solidarity v systému, a to v rámci celé společnosti.

2.3.2. Jednotná právní úprava

Jednotná právní úprava zajišťuje stejná pravidla při posuzování nároků ze základního důchodového pojištění pro všechny pojištěnce bez odchylek pouze pro některé skupiny. Jednotná právní úprava vlastně také vytváří vhodné podmínky pro realizaci jednotlivých reformních kroků, protože se nemusí hledat různá řešení pro různé skupiny pojištěnců.

2.3.3. Tradice a důvěra veřejnosti

Z prvních kapitol této práce vyplývá, že důchodového pojištění má na dnešním území ČR více než stoletou tradici, vychází z principů zavedených Bismarckem a tato tradice má vliv i na to, že se obyvatelé, pokud jde o důchodové příjmy, spoléhají na

povinný státní pilíř, což je však na druhou stranu může limitovat jejich větší zájem o účast v soukromých důchodových schématech (penzijním připojištění se státním příspěvkem, produkty životních pojišťoven).

2.3.4. Významné omezení rizika chudoby u důchodců

Kromě solidarity osob ekonomicky aktivních s osobami, které ekonomicky aktivní nejsou, prostřednictvím náhradních dob pojištění, je dalším typem solidarity uvnitř jedné generace příjmová solidarita. Ta vede k vyšší míře náhrady předdůchodových příjmů u osob s dlouhodobě nízkými příjmy a nižší míře této náhrady u vysokopříjmových skupin. Uplatnění principů solidarity v základním důchodovém pojištění sice umožňuje zabránit sociálnímu vyloučení širokých skupin obyvatel a jejich ohrožení chudobou, naproti tomu však může nadměrná solidarita působit jako demotivační faktor pro účast v základním důchodovém pojištění. Při zvažování míry ekvivalence v základním důchodovém pojištění by proto měl existovat přiměřený kompromis mezi mírou solidarity a motivací účastnit se pojištění.

2.3.5. Flexibilní přechod z pracovní aktivity do důchodu

Za moderní a reagující na současné potřeby trhu práce a aktivního stárnutí lze považovat flexibilní možnosti přechodu z ekonomické aktivity do starobního důchodu, kdy se každý může rozhodnout podle svých možností a preferencí k dřívějšímu odchodu do starobního důchodu (předčasný starobní důchod) nebo k pozdějšímu odchodu z trhu práce či setrvání na trhu práce při současném pobírání starobního důchodu v plné výši nebo ve výši jedné poloviny. Tato flexibilita však má i své nevýhody (toto konstatování patří spíše do následující kapitoly, ale z hlediska souvislosti ho zařazuji na toto místo) spočívající především v tom, že do předčasného starobního důchodu odchází téměř jedna třetina důchodců.

2.4. Negativa současné úpravy

2.4.1. Nedostatečná připravenost na stárnutí populace

Současná právní úprava základního důchodového pojištění nereaguje na demografický vývoj v dostatečné míře. Česká populace je jednou z nerychleji stárnoucích populací v Evropě. Stárnutí české populace vyvolané prodloužením střední délky života je doprovázeno poklesem porodnosti a plodnosti, což povede k významnému zvýšení zatížení ekonomicky aktivní složky populace, a tím i důchodového systému. Počet osob ve věku 65 let na 100 osob ve věku 15 – 64 let (tzv. index závislosti) podle střední varianty projekce ČSÚ vzroste z 20,5 v roce 2008 na 58,9 v roce 2065. Při zachování současného stavu by došlo k výraznému zvýšení výdajů na důchody a systém by se stal finančně neudržitelným.

2.4.2. Nivelizace důchodů a vysoká míra příjmové solidarity

Příjmová solidarita vede k vyšší míře náhrady předdůchodových příjmů u osob s dlouhodobě nízkými příjmy a nižší míře této náhrady u vysokopříjmových skupin³¹. Princip solidarity v základním důchodovém pojištění sice zabraňuje sociálnímu vyloučení některých skupin obyvatel a jejich ohrožení chudobou, ale je potřeba vymezit určité hranice příjmové solidarity. Nadměrná solidarita působí jako demotivující faktor. Míra solidarity je určována především mírou příjmové redistribuce, a tím i klesající diferenciací důchodů.

2.4.3. Nízký reálný věk odchodu do důchodu a nižší ekonomická aktivita starších osob

Prodloužení očekávané doby dožití by mělo být doprovázeno odpovídajícím prodloužením „pracovního života“. Zároveň by však měla být řešena otázka

³¹ KRÁL, Jiří. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Sborníky 35: Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a Francii. Praha: Právnická fakulta, 2007.s. 56

konkurenceschopnosti ročníků těsně před nebo v důchodovém věku, neboť konkurenceschopnost těchto osob bývá nižší než u osob mladších.

Na nízký reálný věk odchodu do důchodu (např. pro rok 2010 činil důchodový věk pro muže 62 roků a 2 měsíce a skutečný průměrný věk odchodu do starobního důchodu činil 61 roků; pro ženy činil pro rok 2010 důchodový věk 56 roků a 8 měsíců až 60 roků a 8 měsíců podle počtu vychovaných dětí, přičemž skutečný průměrný věk odchodu do starobního důchodu činil 58 let) reagovaly mimo jiné parametrické změny základního důchodového pojištění s účinností od 1. 1. 2010, které zakotvily pokračování v postupném zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu.

2.4.4. Široký okruh náhradních dob pojištění

Náhradními dobami pojištění jsou doby, za které není odváděno pojistné, ale započítávají se jako doby pojištění. Náhradní dobou pojištění je například doba péče o dítě do 4 let věku, doba péče o osobu ve věku do 10 let závislou na péči jiné fyzické osoby ve stupni I., doba péče o osobu závislou na péči jiné fyzické osoby ve stupni II až IV, doba pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, doba „evidované nezaměstnanosti“ ve stanoveném rozsahu atd. Jde vlastně o doby, po které není vykonávána výdělečná činnost z důvodů, které stát považuje za zřetelehodné. Od 1. 1. 2010 v souvislosti s parametrickými změnami došlo k významné úpravě v oblasti náhradních dob pojištění u osob starších 18 let, které se soustavně připravují na své budoucí povolání. Do 31. 12. 2009 se těmto osobám doba studia na střední a vysoké škole započítala jako náhradní doba pojištění. Doba studia probíhající po 31. 12. 2009 se již jako náhradní doba pojištění nezapočítává a tuto dobu lze hodnotit pouze na základě dobrovolného důchodového pojištění. Široký rozsah náhradních dob pojištění, který je v systému financován v rámci solidarity, vede k nutnosti relativně vysoké sazby pojistného, což má negativní dopady na trh práce.³²

³² KRÁL, Jiří. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Sborníky 35: Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a Francii. Praha: Právnická fakulta, 2007.s. 57

2.4.5. Nedostatečné krytí nároků budoucích důchodců

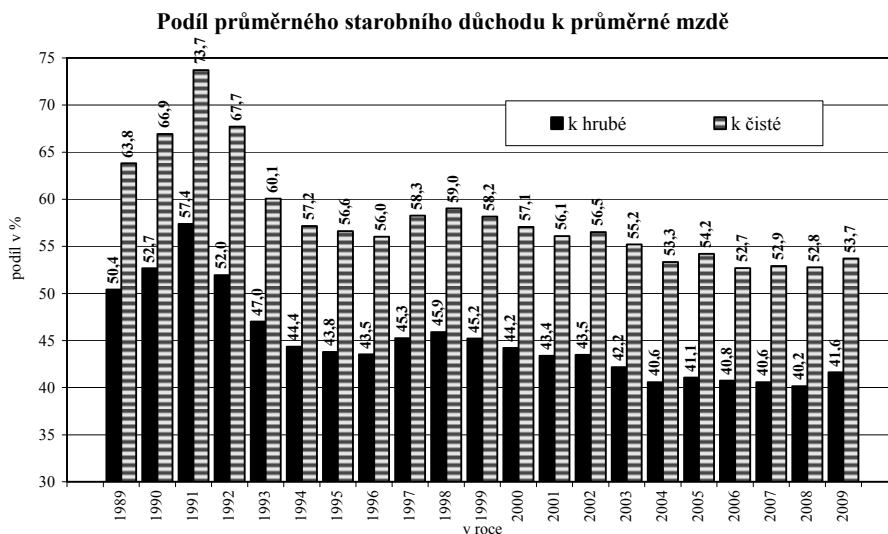
„Sliby“ (nároky) budoucích důchodců nejsou podle analýz (mj. i Bezděková komise) dostatečně kryty zdroji, což ve svých důsledcích znamená velkou nejistotu a rizika jak pro občany – budoucí důchodce, tak i pro stát.

2.4.6. Postavení osob samostatně výdělečně činných

Osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“) si mohou v rámci zákonem stanovených pravidel určit výši vyměřovacího základu. Většina volí nejmenší možný vyměřovací základ, aby jejich pojistné bylo co nejnižší. Přispívají tak do systému minimálně. Vede je k tomu vidina vyššího aktuálního příjmu. V tomto důsledku se OSVČ podílejí na úhradě výdajů základního důchodového pojištění ve srovnání se zaměstnanci v nižší míře. Tento přístup se však odrazí při výpočtu jejich důchodu, který pak je ve srovnání se zaměstnancem odpovídajícím způsobem nižší.

2.4.7. Zaostávání reálné hodnoty důchodů

Ve srovnání s vývojem reálné mzdy se reálná hodnota důchodu vyvíjela příznivěji až do roku 1991 a od té doby zaostává za vývojem mezd, i přes pravidelné valorizace.



Zdroj: MPSV

Z uvedeného grafu vyplývá, že nejvyšších hodnot dosahoval podíl výše průměrného starobního důchodu 1991 a poté se projevil v podstatě trvale sestupný trend (s malou výjimkou v období roků 1997 až 1999) s tím, že od roku 2004 je stav v podstatě setrvalý.

3. Důvody reformních kroků a jejich cíle

Výše uvedená negativa současné právní úpravy nám současně dávají odpovědi na to, proč je nutné důchodový systém reformovat. Diskuse o reformování důchodového systému probíhá již od počátku 90. let, tedy už přes 20 let. Jako nejobecnější cíl a důvod důchodové reformy bychom mohli považovat zajištění důstojného života důchodců, to znamená zajistit přiměřené důchody a současně i finanční udržitelnost důchodového systému. Stáří je přirozené, poslední období lidského života, ve kterém se pozvolna omezují funkce lidského organismu. To se projevuje v postupném omezování schopnosti pracovat a aktivitě reagovat na vnější svět. Je důležité si uvědomit, že stáří není nemoc. Oba stavy se však vzájemně ovlivňují. Pojištěnci – posléze důchodci odváděli po stanovenou dobu pojistné a právem očekávají jisté protiplnění ve formě důchodu, který by jim měl zajistit přiměřené hmotné zabezpečení a zajistit důstojné prožití zbytku života.

Mezi konkrétní cíle a důvody patří zajištění finanční udržitelnosti systému i za současného demografického vývoje. Stárnutí populace je nevyhnutelný důsledek vývoje, jehož základ je jednoznačně pozitivní – prodlužuje se očekávaná doba dožití a zlepšuje se zdravotní péče. Tato situace má významné souvislosti, pokud jde o problematiku přiměřenosti důchodů, finanční udržitelnosti, zaměstnanosti a modernizace důchodového systému. Demografický vývoj ukazuje, že přibývá a bude přibývat počet ekonomicky neaktivního obyvatelstva a zároveň klesá počet ekonomicky aktivního obyvatelstva. Statistické ročenky MPSV dokazují, že počet důchodců stoupá. Mezi roky 1997 až 2008 stoupl počet důchodců přibližně o 220 000, přičemž musíme brát ještě v úvahu to, že se snižuje porodnost a plodnost, která problém o to více prohlubuje. V důsledku toho se počet ekonomicky aktivního obyvatelstva snižuje a počet ekonomicky neaktivního obyvatelstva zvyšuje. Vzhledem k naší právní úpravě,

kteřá je založena na průběžném financování, je nutné s tímto demografickým vývojem při reformování důchodového systému počítat. Demografické údaje a prognózy mají pro sociální pojištění (důchodové pojištění) zásadní význam.

Mezi dlouhodobě účinné nástroje k zajištění finanční udržitelnosti základního důchodového pojištění je zejména přizpůsobování důchodového věku naději dožití. Kromě postupného zvyšování důchodového věku je třeba i postupně sblížovat důchodový věk mužů a žen. Tyto procesy, tj. postupné zvyšování důchodového věku a jeho sblížování u žen a mužů, byly v ČR zahájeny již od roku 1996 v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění. Kromě zvyšování důchodového věku by však mělo základní důchodové pojištění obsahovat i motivaci k pokračování v ekonomické aktivitě i po vzniku nároku na důchod (např. zvyšování důchodu za dobu výdělečné činnosti po vzniku nároku na důchod, možnost souběhu důchodu s příjmem z výdělečné činnosti, postupný odchod z ekonomické aktivity, problematika tzv. předčasných starobních důchodů apod.). Zvyšování důchodového věku a další opatření v základním důchodovém pojištění však musí být doprovázeno i opatřeními v dalších oblastech, a to zejména takovými, která podpoří a v důsledku toho zvýší zaměstnanost především starších osob. V souvislosti s hledáním možností jak zlepšit finanční udržitelnost základního důchodového pojištění a tedy zvýšit příjem systému je třeba zmínit i „rozumnou“ sazbu pojistného na důchodové pojištění.

Za další cíl důchodové reformy je považována diverzifikace příjmů ve stáří, to znamená zajistit více zdrojů příjmů ve stáří než pouze ze základního důchodového pojištění. Asi 95 % příjmů důchodců pochází ze základního důchodového pojištění. S tímto úzce souvisí problematika doplňkových důchodových systému (tzv. druhého pilíře, resp. v naší právní úpravě problematika třetího pilíře s prvky druhého pilíře). Jde tedy o to, aby pojištěnec nebyl odkázán pouze na příjmy, které mu budou plynout ze základního povinného důchodového pojištění (z prvního pilíře). Proto existují snahy motivovat pojištěnce, aby byli více zodpovědní za svou budoucnost, aby se připravili na stáří a spořili si na něj. V současné době je možné, aby se pojištěnec účastnil dobrovolného penzijního připojištění se státním příspěvkem (zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem), které je fondově financované a příspěvkově definované. Při splnění stanovených podmínek se z něho poskytuje doživotní penze starobní, penze invalidní a výsluhová, dočasná penze pozůstalostní,

jednorázové vyrovnání a odbytné. Částky, kterými pojištěnci do tohoto dobrovolného systému přispívají, jsou však většinou nízké a nemají pak požadovaný význam, tzn. další dlouhodobý zdroj příjmů ve stáří.

4. Průběh důchodové reformy

4.1. Diskuse o důchodové reformě

Politická i odborná diskuse o důchodové reformě byla zahájena již počátkem 90. let minulého století. Důvodem byly výše popsané problémy a nedostatky stávající právní úpravy a současný demografický vývoj, který má na právní úpravu významný vliv. Důchodová reforma je dlouhodobý a složitý proces. Tyto diskuse vyvrcholily přijetím zákona o důchodovém pojištění dne 30. 6. 1995, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1996.

V souvislosti s pokračováním důchodové reformy byly zřizovány různé komise, výbory a expertní týmy, které se danou problematikou zabývaly. Již v roce 1999 byl ustaven „Podvýbor Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku pro důchodovou reformu“ v Senátu ČR, který existoval do roku 2002, avšak výsledkem jeho činnosti žádný zásadní výstup podle mého názoru nebyl. Obdobně byla v roce 2000 zřízena v Poslanecké sněmovně Parlamentu „Dočasná komise pro důchodovou reformu“. Šlo o komisi politickou, která ve své závěrečné zprávě hodnotila stávající úpravu a popsala problémy systému. Ke zprávě byla připojena stanoviska jednotlivých politických stran, které v nich vyjádřily obecné názory a představy o reformních krocích. Poslanecká sněmovna Parlamentu vzala tuto zprávu po projednání v roce 2002 na vědomí (usnesení č. 2013 ze dne 1. 2. 2002). Podle mého názoru měl tento materiál v podstatě popisný charakter, aniž přinesl nějaké konkrétnější doporučení na řešení či dokonce společnou shodu nebo doporučení k pokračování důchodové reformy.

V roce 2001 vláda projednala a vzala na vědomí materiál, který připravilo MPSV, „Koncepce dalšího pokračování důchodové reformy“ (usnesení č. 305 ze dne 2. 4. 2001), ve kterém byla vzhledem k dlouhodobým projekcím konstatována nezbytnost pokračovat v reformním procesu. Současně schválila „Hlavní teze dalšího pokračování

důchodové reformy“. Jako preferované cílové řešení pro základní první pilíř byl tehdy navrhován příspěvkově definovaný průběžně financovaný systém (NDC) jako možný kompromis průběžně financovaného a dávkově definovaného (DB) systému a fondově financovaného, příspěvkově definovaného (DC) systému. Záměr však nebyl „dotážen“ do podoby legislativního návrhu. Na základě vládního materiálu z konce roku 2003 „Návrh hlavních principů pokračování reformy důchodového systému“ byly přijaty „Hlavní cíle důchodové reformy“ (usnesení č. 107 ze dne 4. 2. 2004). Podle mého názoru však bohužel šlo jen o čtyři velmi obecné formulace (chránit schopnost důchodového systému plnit sociální cíle, zajistit finanční udržitelnost důchodového systému, zlepšit schopnost důchodového systému reagovat na proměnlivé potřeby společnosti a zvýšit spořivost občanů).

Na základě politické dohody z března 2004 byl ustaven Tým expertů, což vzala vláda na vědomí svým usnesením ze dne 23. 6. 2004 č. 656. Tímto usnesením vlády byla rovněž zřízena funkce koordinátora pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě s tím, že ji bude vykonávat tehdejší zaměstnanec ČNB V. Bezděk. Následně vznikl i Výkonný tým – tzv. první Bezděkova komise, která analyzovala různé varianty důchodové reformy podle zadání politických stran.

ČSSD zadala k analýze přechod ze současného státního povinného průběžně financovaného a dávkově definovaného základního důchodového pojištění na tzv. NDC (z anglického notional defined contribution, nebo-li zdánlivě příspěvkově definovaný) systém v kombinaci s provedením parametrických úprav stávajícího základního důchodového pojištění. V rámci NDC systému by byl důchod jednotlivce závislý na výši pojistného, které do systému zaplatil za dobu ekonomické aktivity a na délce doby dožití v okamžiku odchodu do starobního důchodu. Součástí tohoto zadání bylo i stanovení garantované minimální výše starobního důchodu.

KDU-ČSL zadala k analýze variantu dobrovolného částečného vyvázání se (opt out) ze základního důchodového pojištění při současném provedení jeho parametrických změn. Pojištěnec, který by využil této možnosti, by část pojistného na důchodové pojištění placené do základního důchodového pojištění platil do soukromého systému zabezpečení se na stáří. V okamžiku odchodu do starobního důchodu by však byl jeho důchod ze základního důchodového pojištění příslušným způsobem snížen, protože do základního důchodového pojištění platil nižší pojistné. V této souvislosti se uvažovalo o

možnosti vyvázat ze základního důchodového pojištění 8 procentních bodů z celkové sazby pojistného na důchodové pojištění.

KSČM připouštěla pouze možnost parametrických změn základního důchodového pojištění s tím, že jejich výčet a rozsah by byl upřesněn až v závislosti na výsledcích tzv. základní varianty, tedy na prognóze budoucího vývoje základního důchodového pojištění za předpokladu, že by nebylo reformováno.

ODS zadala k analýze variantu tzv. rovného důchodu. Návrh v podstatě spočíval ve snížení výše starobního důchodu ze základního důchodového pojištění v určité relaci k průměrné mzdě. To by se však netýkalo současných důchodců. Současně mělo být sníženo pojistné na důchodové pojištění. Výše důchodu ze základního důchodového pojištění by byla pro všechny pojištěnce stejná. Přitom by se ponechalo na rozhodnutí každého jednotlivce, zda, kdy a jakou část z prostředků ušetřených na platbách pojistného na důchodové pojištění investují do nějaké formy vlastního zabezpečení se na stáří.

US-DEU zadala k analýze tzv. kombinovaný systém, skládající se z parametrických úprav základního důchodového pojištění a jeho doplnění o možnost částečného dobrovolného vyvázání se z placení pojistného na důchodové pojištění. Uvažovalo se o možnosti vyvázat 2 - 3 procentní body ze stávající příspěvkové sazby s podmínkou, že daný jedinec doplní tuto částku o dvojnásobek (tj. 4 – 6 procentních bodů) z vlastních finančních prostředků do soukromých systémů zabezpečení se na stáří.

Kromě toho byla modelována také tzv. základní varianta, tj. budoucí vývoj základního důchodového pojištění bez reformy a varianta různých parametrických změn stávajícího důchodového systému.

Na základě analýz a jejich hodnocení dospěl Výkonný tým k závěru, že vzhledem k současné situaci je nutné systém zásadně reformovat a nepostačí pouze parametrické změny, které systém dokáže stabilizovat jen krátkodobě. Vyslovil názor, že ideální důchodový systém neexistuje. Výhody PAYG oproti FF financování jsou kompenzovány nevýhodou PAYG oproti FF v jiných oblastech. Podobná omezení fungují i mezi DB (dávkově definovaným systémem) a DC (příspěvkově definovaným systémem). Neexistuje proto „oběd zdarma“, v důchodovém systému a jeho reformě je vždy „něco za něco“. Výši důchodu navíc nelze hodnotit bez ohledu na rizika, kterým

důchodový systém čelí. Současný důchodový systém nabízí relativně vysoké důchody, na které však dlouhodobě nemá dostatek zdrojů. Celkově je dnešní systém nediverzifikovaný, zranitelný a riskantní jak pro občany tak pro stát. Přestože ideální systém neexistuje, je možné snížit celková rizika. S ohledem na rozdíly ve financování (PAYG vs. FF) a charakter důchodových systémů (DC vs. DB) je evidentní, že existuje prostor pro diverzifikaci rizik důchodového systému. Diverzifikace zvyšuje jistotu pojištěnců. Ta je dosažena za cenu nižšího, avšak v čase stabilnějšího výnosu důchodového systému.³³ Předpokladem důchodové reformy je dlouhodobé strategické politické rozhodnutí. Výkonný tým dále konstatoval, že v důchodovém systému vždy působí protichůdné vlivy a zájmy. Důchodová reforma je natolik závažné téma, a to jak právně, sociálně, ekonomicky, tak zejména politicky, že je nutné učinit rozhodnutí o reformě s velkou rozvahou. O průběhu reformy je potřeba informovat veřejnost. Posiluje to kredibilitu strategických cílů. Nedůvěryhodná strategie důchodového systému není o nic lepší než zcela absentující strategické cíle. Kvalitní informace dostupné široké veřejnosti jsou naprosto zásadní podmínkou zejména u těch reforem, které počítají s růstem významu soukromého zabezpečení se občanů na stáří.³⁴

Při přípravě důchodové reformy je podle Výkonného týmu klíčové zodpovězení zejména těchto otázek:

Jakým způsobem bude zajištěna dlouhodobá finanční udržitelnost povinného důchodového systému?

Zda (a jak) diverzifikovat financování povinného důchodového systému?

Jaká bude příjmová solidarita v povinném důchodovém systému?

Zda (a jak) řešit mezigenerační nespravedlnost povinného důchodového systému?

V souvislosti s ukončením své činnosti uveřejnil Výkonný tým v červnu 2005 Závěrečnou zprávu, která obsahovala podrobné analýzy variant návrhů na pokračování důchodové reformy předložených všemi politickými stranami zastoupenými v Poslanecké sněmovně Parlamentu. Z této Závěrečné zprávy pak vycházel i návrh společné dohody všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu připravený na konci roku 2005, jehož obsahem byla společná dohoda

³³ Výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR. Závěrečná zpráva: Důchodová reforma: možnosti a výhledy. Praha: Úřad vlády, 2005. s. 8

³⁴ Výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR. Závěrečná zpráva: Důchodová reforma: možnosti a výhledy. Praha: Úřad vlády, 2005. s. 8

politických stran o základní shodě a směřování důchodového systému v ČR. Tato dohoda však nakonec podepsána nebyla.

Činnosti Výkonného týmu jsem věnovala ve své práci ve srovnání s jinými expertními skupinami větší prostor, protože výstup této činnosti – Závěrečná zpráva - je podle mého názoru velmi zdařilý, kvalitní, apolitický a velmi dobrý podklad pro politické rozhodnutí o dalším pokračování důchodové reformy. Nicméně nebyl v době svého vytvoření využit (snad pro politické rozpory jednotlivých politických stran).

Po volbách v roce 2006 se vláda zavázala ve svém programovém prohlášení z ledna 2007 provést důchodovou reformu ve třech etapách – první etapa měla obsahovat parametrické změny základního důchodového pojištění, druhá etapa se týkala úprav v dobrovolném penzijním připojištění se státním příspěvkem a financování základního důchodového pojištění a v rámci třetí etapy se uvažovalo o zavedení dalšího dobrovolného spořicího systému založeného na možnosti opt-out (vyvázání části pojistného na důchodové pojištění z prvního pilíře a jeho přesměrování do nového systému). Z iniciativy ministra práce a sociálních věcí byla v polovině roku 2007 ustavena politická komise Poslanecké sněmovny Parlamentu k důchodové reformě, ve které bylo po dvou zástupcích ze všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu (ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, ODS, SZ). Klíčovým tématem jednání komise byl návrh parametrických změn základního důchodového pojištění, který připravilo MPSV v rámci první etapy důchodové reformy (viz dále). Koncem roku 2007 byl připraven návrh „Dohody o důchodové reformě“ se záměrem, že bude podepsán předsedy politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu. Dohoda obsahovala nejen parametrické změny, ale i závazek, že v rámci druhé etapy důchodové reformy podpoří politické strany opatření umožňující účastníkům penzijního připojištění se státním příspěvkem požádat v období po dosažení 60. roku věku o čerpání z prostředků penzijního připojištění formou penze vyplácené po dohodnutou dobu, nejméně však podobu dvou let a nejdůležitější zásady tohoto opatření, dále měla být v této dohodě řešena otázka opt out. Dohoda však nakonec podepsána nebyla a politická komise skončila svoji činnost.

Pokud jde o shora zmíněnou první etapu důchodové reformy, došlo v jejím rámci k přijetí parametrických změn základního důchodového pojištění zákonem č. 306/2008 Sb., který nabyl účinnosti k 1. lednu 2010. Mezi nejvýznamnější změny

patřilo pokračování v postupném zvyšování důchodového věku na 65 let pro muže a bezdětné ženy a ženy, které vychovaly jedno dítě a na 62 – 64 pro ostatní ženy. Dále postupné prodloužení doby pojištění potřebné pro vznik nároku na starobní důchodu z 25 na 35 roků včetně náhradních dob pojištění nebo na 30 roků bez náhradních dob pojištění, omezení zápočtu náhradních dob pojištění, opatření k podpoře postupného odchodu do důchodu, postupné prodloužení období pro předčasný odchod do starobního důchodu v návaznosti na další zvyšování důchodového věku, a to až na 5 let při důchodovém věku 65 let, sjednocení věkové hranice pro „trvalý“ nárok žen na vdovský důchod a mužů na vdovecký důchod na věk o 4 roky nižší, než činí důchodový věk pro muže stejného data narození, nové vymezení invalidity (zrušení dělení invalidity na částečnou a plnou a s tím i zrušení dělení invalidního důchodu na částečný a plný, přičemž byla zavedena invalidita prvního, druhého a třetího stupně a invalidní důchod jako jedna dávka různé výše podle stupně invalidity), zavedení automatické změny invalidního důchodu na starobní důchod ve stejné výši při dosažení věku 65 let. Podle projekcí MPSV měla tato opatření stabilizovat základní důchodové pojištění až do období kolem roku 2030 a vytvořit prostor pro přípravu komplexní důchodové reformy.

V rámci druhé etapy důchodové reformy byl zákonem 26/2008 Sb. splněn záměr vytvořit zvláštní účet rezervy pro důchodovou reformu a navržen zákon o penzijním spoření. Zákon o penzijním spoření měl časem nahradit zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem, který by pokračoval pouze pro stávající účastníky a vlastně by tedy po určité době zanikl. Stávající účastníci by však měli možnost přejít do systému penzijního spoření. Cílem návrhu zákona o penzijním spoření byla modernizace a posílení stability doplňkového důchodového pilíře spočívající zejména v oddělení majetku současných penzijních fondů od majetku účastníků penzijního připojištění a motivovat účastníky ke spoření. Návrh hovoří o tom, že by tento produkt měl být podporován státem formou státního příspěvku a daňovými výhodami. Penzijní spoření by bylo založeno na principech kolektivního investování. Vznikly by penzijní společnosti, které by obhospodařovaly účastnické fondy, do nichž by účastníci spoření vkládali své prostředky. Každý účastník by měl u penzijní společnosti zřízen svůj osobní penzijní účet, kde by byly evidovány všechny prostředky. Penzijní společnost by musela obhospodařovat minimálně tři účastnické fondy (konzervativní, smíšený, dynamický). V povinném konzervativním fondu by se měly koncentrovat prostředky

účastníků, kterým v horizontu pěti let vznikne nárok na penzi, s cílem minimalizovat investiční riziko ve fázi těsně před výplatou dávek a ve fázi výplatní. Penzijní společnost by vyplácela penze na dobu určenou, jednorázové vyrovnání a odbytné. Pro umožnění výplaty doživotních penzí nebo penzí s pevně stanovenou dobou výplaty a pevně stanovenou výší (tj. penzí, v nichž jsou zahrnuta pojistná rizika) by byly do systému zapojeny životní pojišťovny, jejichž výběr, v případě zvolení tohoto typu dávky z penzijního spoření, by závisel na rozhodnutí účastníka.³⁵ Návrh zákona však zůstal pouze ve formě návrhu.

Třetí etapa se měla týkat zavedení možnosti opt out (vyvázání) ze základního důchodového pojištění – tedy z prvního pilíře. Záměrem bylo umožnit diverzifikaci příjmů ve stáří v rámci základního důchodového pojištění, a to přesměrováním části povinné sazby pojistného na základě volby pojištěnce do soukromého fondově financovaného pilíře, do něhož by pojištěnci mohli vstoupit na základě dobrovolného rozhodnutí. Ve fondech by byly prostředky investovány a docházelo by k zhodnocení. Při odchodu do důchodu by tak pojištěnci plynuly příjmy ze základního pojištění a příjmy a jejich zhodnocení z fondů a došlo by tak k diverzifikaci příjmů. Z fondově financovaného pilíře by byly poskytovány pouze starobní důchody.

V druhé polovině roku 2008 připravovalo MPSV materiál „Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti opt out ze základního důchodového pojištění“, který vláda projednala v únoru 2009 a vzala na vědomí (usnesení č. 181 ze dne 16. 2. 2009). Současně uložila ministru práce a sociálních věcí vypracovat a do 31. 7. 2009 předložit vládě návrh detailního řešení. K tomu však již nedošlo z důvodu odstoupení vlády.

Po ustavení tzv. „úřednické vlády“ došlo v lednu 2010 z iniciativy ministra práce a sociálních věcí a ministra financí v rámci záměru pokračovat v expertních a analytických pracích k ustavení Pracovní expertní skupiny (dále jen „PES“) – tzv. druhá Bezděkova komise. Jejím úkolem bylo navázat na předcházející činnosti v letech 2004 a 2005, zejména aktualizovat projekce, analyzovat současný stav v širším kontextu a doporučit možné pokračování v reformě českého důchodového systému pro budoucí vládu. V červnu 2010 vydal PES Závěrečnou zprávu. Konstatoval v ní, že český důchodový systém potřebuje nezbytně reformovat směrem k větší diverzifikaci příjmů

³⁵ MPSV. Zpráva o stavu prací na důchodové reformě. s. 3

důchodců ve stáří, k fiskální udržitelnosti, ke spravedlivějšímu rozložení mezigeneračního břemene a ke zvýšení ekvivalence. Závěrečná zpráva obsahuje jak návrhy na opatření v základním průběžném důchodovém pojištění, tak i návrhy variant řešení směřujících k diverzifikaci financování důchodového systému.

Pokud jde o parametrické změny základního důchodového pojištění, navrhoval PES tato opatření:

- Pokračovat ve zvyšování důchodového věku stejným tempem jako dosud až do dosažení stejného důchodového věku pro muže i ženy.
- Odstranit možnost vlády stanovit vyšší procento valorizace důchodů a postupně přejít na cenovou valorizaci důchodů.
- Zrušit možnost „trvalého“ nároku na vdovský/vdovecký důchod po dosažení stanoveného věku.
- Zavést mechanismus sdílení vyměřovacích základů mezi manželi, který by zajistil rozdělení příjmů obou manželů pro účely stanovení jejich důchodových nároků.
- Zavést koncept fiktivního příjmu pro hodnocení dob pojištění.
- Pokračovat v prodlužování rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu.
- Řešit otázku neomezeného souběhu důchodu a příjmu z výdělečné činnosti prostřednictvím daňové soustavy.
- Zvýšit celkovou podporu rodinám s dětmi v oblasti daní a dostupnosti služeb spojených s rodinou (např. otázka školek).³⁶

V oblasti vytvoření spořicího pilíře se PES shodl na potřebě takový pilíř vytvořit a reformovat oblast penzijního připojištění. Nepodařilo se však dosáhnout úplného konsensu nad konkrétním způsobem vytvoření spořicího druhého pilíře důchodového systému. Většina členů PES doporučila vyčlenit 3 procentní body z povinné příspěvkové sazby placené do základního důchodového pojištění povinně pro všechny občany mladší 40 let v době „startu“ reformy a tyto prostředky použít k jejich individuálnímu spoření na vlastní důchod. Menšinová varianta předpokládá výrazné zvýšení státní podpory ze státního rozpočtu penzijnímu připojištění s tím, že podmínkou nároku na tuto podporu (3 procentní body) od státu by bylo spoření minimálně stejné

³⁶ Závěrečná zpráva PES. 2010

částky (3 procentní body) jednotlivcem. Rozhodnutí spořit/nespořit by zůstalo dobrovolné.

Problematikou dalšího pokračování důchodové reformy se zabývala i Národní ekonomická rada vlády (dále jen „NERV“), která se v závěru roku 2010 shodla na podobných závěrech jako byla většinová varianta PES, tj. zejména doporučila zavedení povinného fondového pilíře.

Pokud jde o některé další varianty pokračování důchodové reformy, lze stručně zmínit

- variantu ODS: v rámci parametrických změn navrhuje v podstatě shodné úpravy jako PES a NERV; účast v zamýšleném fondově financovaném II. pilíři důchodového systému by měla být dobrovolná s tím, že toto rozhodnutí by nebylo možné později změnit a pokud jde o III. pilíř, předpokládá reformovat stávající penzijní fondy (oddělení majetku akcionářů a účastníků);
- variantu TOP 09: pokud jde o I. pilíř důchodového systému (základní důchodové pojištění), jsou opět uvažovány obdobné parametrické změny jako v případě variant PES a NERV; účast v zamýšleném II. pilíři by měla být povinná pro všechny osoby mladší 40 let, ve věku mezi 40 až 50 roky by měla být umožněna účast dobrovolná s tím, že toto rozhodnutí by mohlo být později změněno, pokud jde o III. pilíř důchodového systému, je návrh stejný jako v případě ODS;
- variantu VV: důchodový věk prodlužovat v závislosti na délce doby dožití, ze „sociální daně“ by měl být vyplácen rovný důchod, pojistné do 4násobku průměrné mzdy by mělo být odváděno do zamýšleného systému NDC, pojistné z příjmů nad 4násobek do 6násobku průměrné mzdy by mělo být odváděno do zamýšleného systému FDC, zavést možnost vyvázat 1,5 až 3 procentní body z pojistného odváděného do systému NDC placeného zaměstnancem ve prospěch rodičů s dětmi, zavést odvod do tzv. generačního fondu, jehož účelem by bylo vyrovnávat důsledky demografického vývoje (od tohoto záměru VV posléze ustoupily);
- ČMKOS: v I. pilíři (základní důchodové pojištění) provést pouze parametrické změny reagující na nález Ústavního soudu (zrušení § 15 zákona o důchodovém

pojištění), II. pilíř důchodového systému nezavádět, III. pilíř důchodového systému reformovat tak, aby plnil funkci zajištění dalšího příjmu ve stáří.

Pokud jde o postoj současné vlády ustavené po volbách v červnu roku 2010 k pokračování důchodové reformy, pak z Programového prohlášení vlády vyplývá, že cílem vlády je připravit dlouhodobě finančně udržitelný systém, který zajistí přiměřené příjmy ve stáří, při invaliditě a při ztrátě živitele. Za tímto účelem považuje vláda za potřebné zvýšit diverzifikaci příjmů a rozvinutý průběžně financovaný základní systém doplnit možnostmi soukromých úspor. Vláda se v Programovém prohlášení zavazuje respektovat v co nejvyšší míře závěry PES k reformě důchodového systému, včetně jejího financování a minimalizovat dopady na nejzranitelnější skupiny obyvatel.

Cílem této kapitoly nebylo podrobně popisovat celou diskusi o pokračování důchodové reformy, ale stručně zrekapitulovat průběh této diskuse od poloviny 90. let minulého století do současnosti a zmínit některé významnější momenty. Stručné hodnocení činnosti a závěrů některých komisí či expertních týmů obsahuje následující kapitola s tím, že jsem se zaměřila na ty komise či expertní týmy, které považuji za významné.

4.2. Zhodnocení činnosti komisí a expertních týmů

Všechny komise a expertní týmy, které byly od konce 90. let vytvářeny, ať už byly spíše politické nebo spíše odborné, se shodly na tom, že je nutné provést důchodovou reformu. V jejich kompetenci v podstatě bylo provést zhodnocení současného stavu a předložit určitá doporučení na další pokračování důchodové reformy. Za nejkvalitnější dokument považují Závěrečnou zprávu (Důchodová reforma: možnosti a výhledy) první Bezděkovy komise. Z dostupných zdrojů, resp. názorů a ohlasů, na Závěrečnou zprávu vyplývá, že tato zpráva byla zpracována na velmi vysoké odborné úrovni, byla objektivní. Nezaznamenala jsem, že by její závěry byly jakkoli a kýmkoli zpochybnovány. To bylo zřejmě dáno i složením Výkonného týmu - Aleš Krejdl (Ministerstvo financí), Jan Škorpík (Ministerstvo práce a sociálních věcí), Zuzana Šmídová (Ministerstvo financí), Zbyněk Štork (Ministerstvo financí). Do Výkonného týmu dále patřili Tomáš Hochmeister (FSV UK) a Přemysl Pergler (nezávislý expert).

O velmi seriózním přístupu Výkonného týmu k analýzám zadání politických stran k pokračování důchodové reformy a jejich hodnocení svědčí i to, že zpracovávané analýzy, a tím i informace o práci Výkonného týmu byly průběžně prezentovány na internetových stránkách.

Činnost a závěry PES (vlastně tzv. druhá Bezděkova komise) navazovala na předchozí tzv. první Bezděkovu komisi (zejména aktualizace projekcí, analýza současného stavu, doporučení možného pokračování v důchodové reformě). Její závěry obsahují jak návrhy parametrických změn tak i názor na „fondové pilíře“ (v této části nedošlo v rámci PES k úplné shodě - existoval většinový a menšinový názor). Podle mého názoru však závěry PES nepřinesly nic zásadně nového a výsledky tzv. první Bezděkovy komise PES nepřekonal.

Pokud jde o NERV, shodla se na podobných závěrech jako byla většinová varianta PES, tj. zejména doporučila zavedení povinného fondového pilíře. Příliš odlišné představy o pokračování důchodové reformy ve srovnání s variantami PES a NERV (až na II. pilíř důchodového systému) nemá ODS. Návrhy, které obsahuje varianta VV, jsou podle mého názoru velmi obecné, i když by znamenaly oproti současnému stavu ve srovnání s variantami předcházejícími nejvýraznější změny. Variantu ČMKOS pak lze podle mého názoru považovat za nejméně radikální a nejvíce vycházející ze současného stavu.

Ze shora uvedeného podle mého názoru vyplývá, že objektivní podklady pro rozhodnutí o dalším pokračování důchodové reformy zpracované (podle ohlasů) na vysoké odborné úrovni, tj. analýzy a závěry Výkonného týmu (tzv. první Bezděkova komise), navíc nikým v té době nezpochybnované, měla politická reprezentace k dispozici již v roce 2005. Přesto do současné doby nebylo definitivně o zásadní podrobnější podobě pokračování důchodové reformy rozhodnuto (i když usnesením vlády ze dne 6. 4. 2011 č. 235 byly schváleny určité, avšak velmi obecné „mantinely“ pro pokračování prací na důchodové reformě – viz část 4. 3. 2.) s výjimkou změn, které obsahuje tzv. „malá důchodová reforma“, která je reakcí na nález ÚS, jímž zrušil redukční hranice pro stanovní výše výpočtového základu (§ 15 zákona o důchodovém pojištění).

4.3. Aktuální stav prací na důchodové reformě a další záměry

4.3.1. Malá důchodová reforma

Vláda ve svém programovém prohlášení mj. konstatuje, že navrhne změny v konstrukci nově přiznávaných důchodů a v tzv. zastropování vyměřovacího základu pro pojistné tak, aby od října roku 2011 byl respektován náleze Ústavního soudu, kterým se ruší § 15 zákona o důchodovém pojištění.³⁷ Dopady nálezu ÚS by měl řešit návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a některé další zákony, který byl vládou schválen dne 23. 2. 2011 (usnesení č. 133). Poslanecké sněmovně Parlamentu byl předložen dne 2. 3. 2011 (sněmovní tisk č. 277) a po projednání v prvním čtení byl dne 15. 3. 2011 přikázán k projednání Výboru pro sociální politiku, a to ve zkrácené lhůtě 30 dnů. Jednání výboru se uskutečnilo dne 6. 4. 2011. Přijetí zákona se předpokládá v červnu 2011 tak, aby byla zajištěna aspoň tříměsíční legisvakance pro přípravu na provádění nové právní úpravy. Proces přípravy a schvalování této novely zákona o důchodovém pojištění (a dalších zákonů) bývá někdy označován jako malá důchodová reforma. Novela totiž obsahuje jak změny týkající se řešení dopadů nálezu ÚS, tak i změn, které by podle důvodné zprávy měly jednak přispět ke zlepšení finanční udržitelnosti základního důchodového pojištění a jednak zpřesnit dosavadní znění.

Změny, které souvisejí s řešením nálezu ÚS, se týkají zejména těchto oblastí:

stanovení redukčních hranic – výše redukčních hranic se navrhuje vázat na průměrnou mzdu, a to tak, že první redukční hranice bude činit 44 % průměrné mzdy (to v podstatě odpovídá současnému stavu), druhá redukční hranice se navrhuje stanovit ve výši 4násobku průměrné mzdy (současná druhá redukční hranice činí 28 200 Kč, což odpovídá cca 114 % průměrné mzdy), což je současně i maximální hranice (strop) pro stanovení výše pojistného (tato hranice platí již v současné době);

zápočtu částek osobního vyměřovacího základu v jednotlivých pásmech určených redukčními hranicemi – částka osobního vyměřovacího základu se až do první redukční hranice navrhuje započítávat tak jako v současné době plně (tj. 100 %), z částky mezi

³⁷ Programové prohlášení vlády ze dne 4. 8. 2010

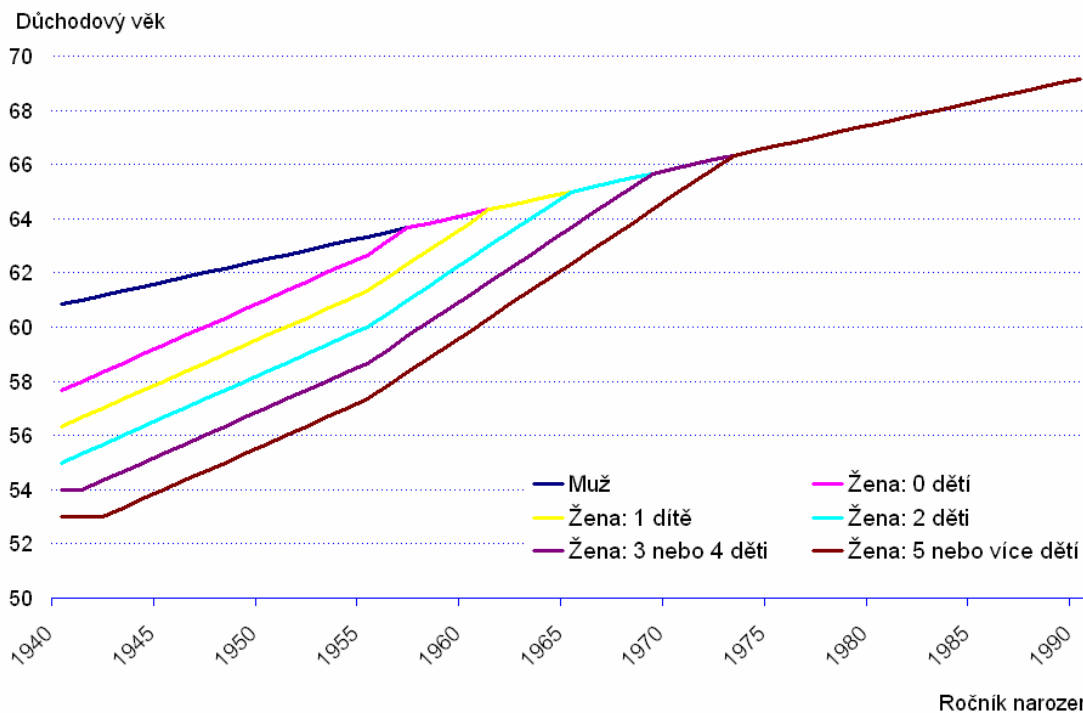
první a druhou redukční hranicí se navrhuje započítávat 26 % (nyní 30 %) a k částkám na druhou redukční hranici se nebude přihlížet (podle současné úpravy se započítává 10 %);

stanovení základní výměry důchodu – navrhuje se (obdobně jako u redukčních hranic) svázat výši základní výměry s průměrnou mzdou, a to ve výši 9 % (to odpovídá dnešní částce základní výměry 2 230 Kč), přičemž je zajištěno, aby nedošlo ke snížení již jednou dosažené výše základní výměry ani v případě poklesu průměrné mzdy;

prodlužování rozhodného období – navrhuje se pokračovat v postupném prodlužování rozhodného období cílově na celoživotní s tím, že prvním rokem rozhodného období zůstává rok 1986 (současná právní úprava má cílový stav 30leté rozhodné období); v této souvislosti se dále navrhuje, aby se nepřihlíželo k době studia, pokud by spadalo do rozhodného období – studium by bylo z rozhodného období vyloučeno (rozhodné období by tedy bylo o dobu studia zkráceno), takže by nerozměnilo skutečně dosažené příjmy v rozhodném období;

přechodné období – pro postupný přechod na změnu právní úpravy se navrhuje 5leté přechodné období, během kterého se ze současných tří redukčních hranic „přejde“ na dvě redukční hranice s tím, že se během přechodného období postupně mění procento pro zápočet částky osobního vyměřovacího základu mezi jednotlivými redukčními hranicemi.

Další změny, které obsahuje tato malá důchodová reforma, se týkají zejména pokračování ve zvyšování důchodového věku i po dosažení věku 65 let a urychlení jeho sjednocení pro muže a ženy – v návrhu není stanovena cílová hodnota důchodového věku, přičemž se navrhuje zrychlení tempa zvyšování důchodového věku u žen od ročníku narození 1956 na 6 měsíců (ze současných 4 měsíců) za rok. K úplnému sjednocení pro všechny pojištěnce by mělo dojít v roce 2041 pro osoby narozené v roce 1975 při dosažení důchodového věku 66 let a 8 měsíců;



Zdroj: MPSV

zvýšování důchodů – navrhuje se, aby zvýšení průměrných vyplácených důchodů odpovídalo růstu cen a jedné třetině růstu reálných mezd. Zvýšení základní výměry přitom bude odpovídat růstu průměrné mzdy a zvýšení procentní výměry bude činit tolik procent, aby u průměrného starobního důchodu součet částky zvýšení základní výměry a částky zvýšení procentní výměry odpovídal procentu růstu cen a jedné třetině růstu reálných mezd;

zvýšení redukce za předčasný odchod do starobního důchodu – navrhuje se, aby v období od 361. do 720. dne „předčasného odchodu“ činilo snížení 1,2 % (nyní pouze 0,9 %) výpočtového základu za každých i započatých 90 dnů;

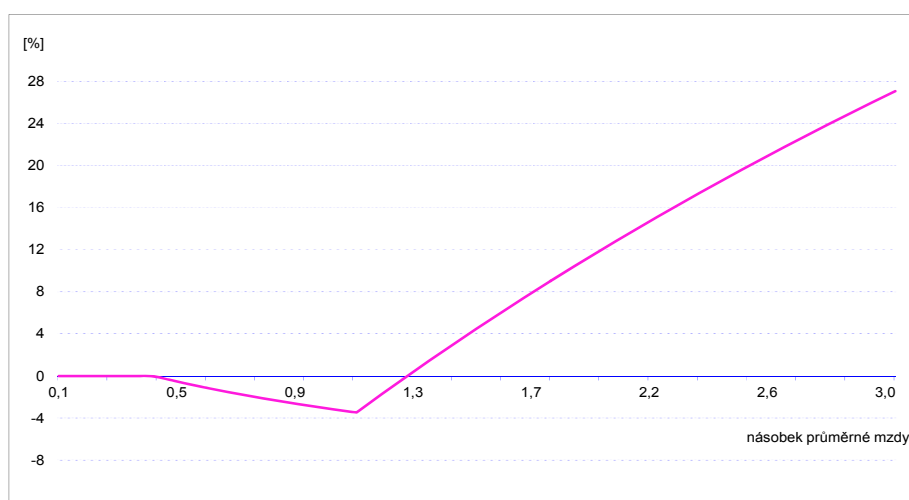
vdovských a vdoveckých důchodů - navrhuje se zrušit výplatu jednorázové částky (tj. částky ve výši 12násobku vypláceného důchodu) při zániku nároku na tento důchod z důvodu uzavření nového manželství. Dále se navrhuje zkrátit lhůtu pro obnovení nároku na vdovský nebo vdovecký důchod při splnění stanovených podmínek z pěti let na dva roky, a to pro nároky vzniklé po 31. 12. 2011. Současný stav a navrhované řešení je uvedeno v následující tabulce.

	Stav v roce 2011	Navrhovaný stav
Maximální vyměřovací základ pro pojistné	600% PM	400 % PM
Rozhodné období	25 (30) let	Celoživotní
Základní výměra	2230 Kč (9% PM)	9 % PM
Zápočet za každý rok pojištění	1,5 %	1,5 %
1. Redukční hranice	11000 Kč (≈ 44%PM)	44 % PM
2. Redukční hranice	28200 Kč (≈ 114% PM)	400 % PM
Zápočet do 1. redukční hranice	100 %	100 %
Zápočet do 2. redukční hranice	30 %	26 %
Zápočet nad 2. redukční hranici	10%	0 %

Zdroj: MPSV (důvodová zpráva)

V důsledku navrženého řešení zůstane u nově přiznávaných důchodů náhradový poměr v prvním decilu (decilový interval = interval, který získáme rozdělením souboru na 10 početně stejných částí, přičemž v každém intervalu je stejný počet příjemců), který je prezentován 10 % pojištěnců s nejnižšími příjmy, zachován pro jedince s příjmy do výše cca 10 900 Kč. U pojištěnců s příjmy mezi současnou první redukční hranicí a současnou druhou redukční hranicí dojde k poklesu náhradového poměru v rozmezí do 3 %. Ke zvýšení ekvivalence dojde u posledních dvou decilů, tj. u pojištěnců s příjmy nad 30 000 Kč měsíčně. Z uvedeného vyplývá, že náklady na růst náhradového poměru u vysokopříjmových pojištěnců budou rozloženy mezi zbylých cca 70 % pojištěnců.

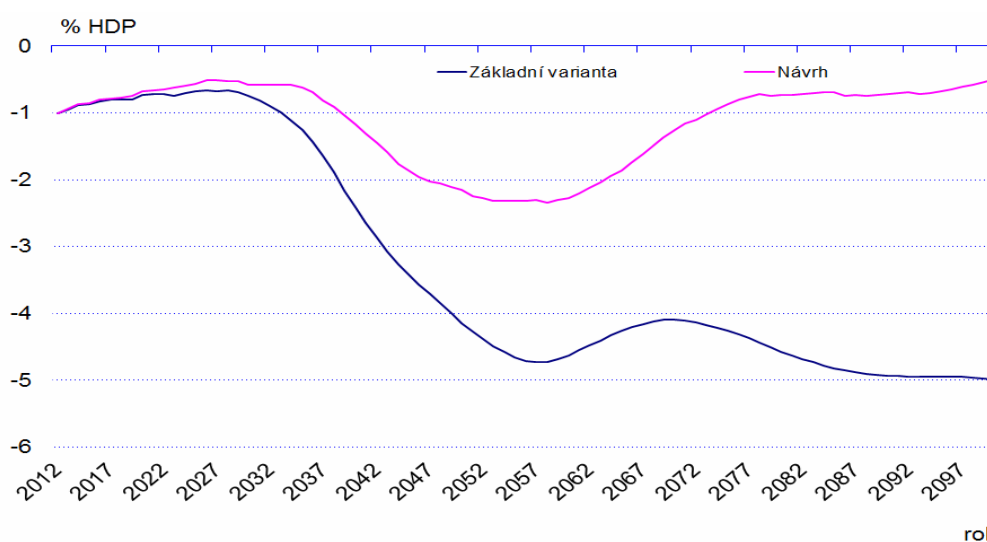
Následující tabulka ukazuje pokles nebo zvýšení náhradového poměru pro různou úroveň příjmů v důsledku navrženého řešení.



Zdroj: MPSV

Navržené řešení dopadů nálezů Ústavního soudu si nevyžádá zvýšené finanční náklady na financování základního důchodového pojištění a spolu s dalšími navrhovanými opatřeními přispěje podle propočtů MPSV k dlouhodobější stabilizaci základního důchodového pojištění (i když v mírně záporných hodnotách).

Následující graf ukazuje, že zhruba do roku 2040 bude trvat stabilní období, poté začne docházet k prohlubování deficitu základního důchodového pojištění s vrcholem kolem roku 2057, což bude způsobeno odchodem početně „silné generace“ 70. let minulého století do důchodu. Poté by se měla bilance základního důchodového pojištění v případě přijetí navrhovaných opatření stabilizovat (zhruba od roku 2075) na současné úrovni. Bez přijetí navrhovaných opatření by se naopak deficit dále prohluboval.



Zdroj: MPSV

4.3.2. Další záměry v pokračování důchodové reformy

Pokud jde o další pokračování důchodové reformy (velká důchodová reforma), uvádí se v Programovém prohlášení vlády že důchodová reforma je pro vládu prioritou. Cílem je připravit dlouhodobě finančně udržitelný systém, který zajistí přiměřené příjmy ve stáří, při invaliditě a při ztrátě živitele. Za tímto účelem vláda považuje za potřebné zvýšit diversifikaci příjmů, resp. zdrojů příjmů, ve stáří a průběžně financované základní důchodové pojištění doplnit možnostmi soukromých úspor. Současná vláda považuje za nutné pokračovat v parametrických změnách základního

důchodového pojištění. Vláda bude respektovat v co nejvyšší možné míře závěry Poradního expertního sboru MF a MPSV k reformě důchodového systému, včetně jejího financování a minimalizovat dopady na nejzranitelnější skupiny obyvatel.³⁸

Poslední nejaktuálnější variantu záměrů představuje vládou schválený materiál MPSV (usnesení vlády č. 235 ze dne 6. 4. 2011) s názvem „Hlavní principy pokračování důchodové reformy“. Materiál se kromě stručné rekapitulace dosavadního vývoje a připomenutí vládou již schválené reakce na nález ÚS soustřeďuje především na základní principy zavedení II. pilíře důchodového systému, na kterých již bylo dosaženo koaliční politické shody na poradách ekonomických ministrů.³⁹ Návrh úpravy II. pilíře důchodového systému v návrhu vychází z analytických prací PES a NERV, přičemž v některých bodech došlo k jejich modifikaci. Navrhované řešení předpokládá systém s dobrovolným vstupem, ale jde de facto o zavedení dobrovolně povinného II. pilíře důchodového systému (viz níže). Pojištěnci totiž budou mít možnost se do dosažení věku 35 let rozhodnout pro vyvázání části pojistné sazby ze státního průběžného systému do kapitalizačního (fondového) pilíře. Pojištěnci, kteří budou v okamžiku startu reformy starší 35 let, dostanou možnost rozhodnout se o vstupu do 6 měsíců. Běh této lhůty začne běžet půl roku před „spuštěním“ II. pilíře důchodového systému. Jestliže se však pojištěnci jednou rozhodnou do II. pilíře vstoupit, své rozhodnutí již nebudou moci v budoucnu změnit, čímž se z dobrovolného pilíře stává pilíř povinný. Podle mého názoru je takovéto nastavení (povinný II. pilíř) velmi problematické. Mám za to, že by nás nikdo neměl nutit setrvávat ve II. pilíři a měli bychom mít možnost kdykoliv z tohoto pilíře vystoupit a mít tak možnost projevit svou vůli s ohledem na případnou budoucí zásadní změnu ve svých osobních poměrech, ke kterým může dojít. Tím, že do II. pilíře vstoupíme, se do budoucna vzdáváme možnosti z něj vystoupit.

S ohledem na záměr zavést do českého důchodového systému II. pilíř v navrhované podobě považuji za vhodné zmínit situaci v Maďarsku, která zavedla II. pilíř jako povinný. Chtěla bych také poukázat na rozdíl v tom, co účastníci II. pilíře do budoucna očekávají a jaká potom může být skutečnost a také na případnou rizikovost spojení v II. pilíři.

³⁸ Programové prohlášení vlády ze dne 4. 8. 2010, s. 7

³⁹ MPSV. Hlavní principy pokračování důchodové reformy: Předkládací zpráva, 2011

Maďarský důchodový systém tvoří tři pilíře. I. pilíř tvoří veřejný průběžně financovaný systém, II. povinný pilíř tvoří kombinovaný systém s individuálními účty a III. pilíř tvoří dobrovolné spoření na důchod u soukromých fondů. Vstup do II. pilíře byl povinný pro osoby nově vstupující na trh práce. Ostatní osoby do něho mohly vstoupit dobrovolně. V roce 2002 byla tato povinnost zrušena, ale v roce 2003 opět obnovena. Účastníci II. pilíře odvádějí příspěvky do I. pilíře (1,5 %) i do II. pilíře (8%) a zaměstnavatelé odvádějí 24 % pouze do I. pilíře. Důchod z I. pilíře toho, kdo se účastní i II. pilíře, je krácen o 25 % (do I. pilíře odvádějí menší částku na pojistném).

Tento systém se stal populární, vstoupilo do něj podstatně více osob, než vláda očekávala, a to pak způsobilo značné snížení příjmů I. pilíře důchodového systému. Část nákladů byla pokryta ze zdrojů, které vznikly zmrazením příspěvků do II. pilíře na 6 % do roku 2002. V roce 2003 musel být I. pilíř spolufinancován ze státního rozpočtu subvencí ve výši cca 1,5 % HDP.⁴⁰ Bylo záměrem, aby se pojištěnci vrátili do státního pilíře. Takto však postupovala jen velmi malá část pojištěnců. V roce 2004 byla provedena změna týkající se podmínek účasti v II. pilíři. Účastníci, kteří byli v II. pilíři méně jak 10 let a měli by při odchodu do důchodu nárok na anuitu nižší než 25 % důchodu z I. pilíře, se mohli vrátit do I. pilíře. Dne 13. 12. 2010 schválil maďarský parlament zákon, který umožnil vládě převzít kontrolu nad majetkem v soukromých penzijních fondech. Tyto finanční prostředky pak chce vláda použít na výplatu státních důchodů z I. pilíře. Účastníci II. pilíře měli možnost se do 31. 1. 2011 vrátit „plně“ do I. pilíře důchodového systému a v případě, že setrvají ve II. pilíři, budou vyloučeni ze státního I. pilíře důchodového systému. Aktiva penzijních fondů budou převedena pod státní systém k 31.12. 2011. Pokud se účastníci II. pilíře rozhodnou, že chtějí v tomto pilíři zůstat, pak ale ztratí přibližně 70 % zaplacených příspěvků. Stát jim sice formálně dal možnost volby, ale ani jedna jim nezajistí zachování nabytých práv.

Z asi tří milionů účastníků II. pilíře přestoupilo zpět do I. pilíře cca 98 % klientů a objem peněžních prostředků ve fondech se v důsledku toho sníží cca o 90 %. Odhaduje se, že z 18 penzijních fondů bude pouze 4 až 8 penzijních fondů schopno fungovat dále. To prakticky znamená faktický konec reformy zavedené od roku 1998 (zaveden II. pilíř důchodového systému). Jde de facto i de iure o znárodnění „soukromých peněz“. Z právního hlediska jde o zásah do právní jistoty účastníků II.

⁴⁰ www.vupsv.cz

pilíře, kteří si v dobré víře spořili na důchod a v konečném důsledku nebude naplněno jejich legitimní očekávání, pokud jde o jejich důchodové nároky.

Pokud jde o zavedení II. pilíře do českého důchodového systému, měl by být podle vládou schválených principů financován vyvázáním části pojistného na důchodové pojištění placeného dosud do I. pilíře. Účastník II. pilíře si tak sníží pojistnou sazbu v prvním pilíři o 3 p. b. na 25 %. K vyvázaným 3 p. b. bude mít povinnost přidat z vlastních prostředků další 2 p. b. Celková výše odvodu pro účastníky II. pilíře tak bude činit 30 % (25 % + 5 %). Prostředky ve II. pilíři budou ve vlastnictví účastníka a v případě jeho smrti se stanou předmětem dědictví s tím, že tyto prostředky bude možné dědit jen ve formě nároků z II. pilíře s jedinou výjimkou, a to pokud by takové dědění nebylo možné. Pak by byly předmětem dědictví přímo finanční prostředky. Vstup do II. pilíře bude mít vliv pouze v případě starobních důchodů. Přiznávání a vyplácení invalidních a pozůstalostních důchodů bude i nadále záležitostí pouze I. pilíře.

Investiční správu finančních prostředků ve spořicí fázi budou provádět penzijní společnosti (podle předpokladu by mělo jít o transformované současné penzijní fondy, přičemž bude umožněn i vstup nových subjektů). Penzijní společnosti budou muset získat ke své činnosti licenci. Každá penzijní společnost bude mít povinnost nabídnout minimálně 4 fondy lišící se investičními limity, strukturou spravovaného portfolia a s tím spojeným rizikem. Jedná se o fond všeobecný, resp. o důchodový fond státních dluhopisů (bude investovat výhradně do státních dluhopisů ČR, případně do přesně určených dluhopisů dalších zemí EU a OECD), konzervativní, vyvážený a dynamický.

Výplatní fáze, pokud jde o plnění z důvodu účasti ve II. pilíři, bude moci být zahájena nejdříve ode dne přiznání starobního důchodu z I. pilíře. Předpokladem zahájení procesu výplaty bude uzavření písemné smlouvy s vybranou životní pojišťovnou, která bude poskytovat služby související s výplatou dávek z II. pilíře. Ze II. pilíře se budou vyplácet tyto dávky: starobní důchod ve formě doživotní anuity, starobní důchod ve formě doživotní anuity se sjednanou výplatou pozůstalostního důchodu ve stejné výši po dobu tří roků ode dne úmrtí účastníka, starobní důchod ve formě anuity vyplácené po dobu 20 roků. U této poslední dávky v případě úmrtí jejího příjemce před uplynutím 20 roků přechází nárok na její výplatu do dědictví.

Starobní důchod z I. pilíře by se měl, tak jako dosud, skládat ze základní výměry a z procentní výměry. Základní výměra by neměla být krácena z důvodu účasti ve II. pilíři. Naopak procentní výměra z I. pilíře by měla být za dobu účasti ve II. pilíři krácena s přihlédnutím k délce doby účasti ve II. pilíři a tedy i z důvodu nižšího pojistného odvedeného do I. pilíře (pracovně se zatím uvažuje, že procentní sazba za rok pojištění, která nyní činí 1,5 % výpočtového základu, by činila v případě účasti ve II. pilíři 1,2 % výpočtového základu; tato nižší procentní sazba by se vztahovala na dobu, kdy se kryje účast v I. pilíři s účastí ve II. pilíři).

Transformační náklady II. pilíře by měly být kompenzovány zejména ze zdrojů plynoucích ze sjednocení sazeb DPH. Má se tu tedy vytvořit něco, o čem se hovoří jako o II. pilíři, ale vlastně II. pilíři v pravém slova smyslu (podle teoretického členění důchodového systému) neodpovídá, neboť do něj nebudou zapojeni zaměstnavatelé, kteří by přispívali svým zaměstnancům na důchod.

Pokud jde o reformování III. pilíře, současné penzijní fondy se budou moci stát nositeli II. pilíře, ale bude třeba je reformovat, a to oddělením instituce správce a samotného majetku účastníka. To má být řešeno novým zákonem o penzijním spoření.

Principy pokračování důchodové reformy schválené vládou počítají také s posílením rodinné solidarity tím způsobem, že při podání daňového přiznání či žádosti o zúčtování daně z příjmů zaměstnavatelem bude moci tento poplatník (a plátce sociálního pojištění) požádat o převedení částky odpovídající výši 1 % jeho vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti na účet rodičů, kteří jsou poživateli starobního důchodu z českého systému důchodového pojištění. Takovéto zvýšení příjmů rodičů by nemělo mít žádný dopad na budoucí příjem poplatníka z průběžného či spořicího pilíře a mělo by být hrazeno ze státního rozpočtu.

Usnesením vlády ze dne 6. 4. 2011 č. 235, kterým byly schváleny hlavní principy pokračování důchodové reformy, bylo uloženo ministru financí ve spolupráci s ministrem práce a sociálních věcí zpracovat a předložit vládě do 30. 6. 2011 návrh zákona o důchodovém spoření (zavedení II. pilíře důchodového systému), návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření (změny budou muset být promítnuty do zákona o důchodovém pojištění, do zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a do zákona o pojistném na

sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), návrh zákona o penzijním spoření (III. pilíř důchodového systému) a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o penzijním spoření (zejména zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem).

Součástí schválených hlavních principů pokračování důchodové reformy je i časový harmonogram, který je následující:

I.pololetí 2011 – příprava návrhů zákonů

II.pololetí 2011 – projednání návrhů zákonů v Parlamentu

II.pololetí 2012 – (pře)licencování operátorů a možnost volby vstupu do II. pilíře

od roku 2013 – faktický start fungování II. pilíře.⁴¹

⁴¹ Usnesení vlády č. 235 ze dne 6. 4. 2011

Závěr

Důchodové pojištění má v naší zemi dlouhodobou, více než stoletou, tradici. Česká republika patří svým geografickým (středoevropským) umístěním i historií ke státům ovlivněným německou a rakousko-uherskou tradicí navazující na bismarckovský systém. Jako v jedné z prvních zemí světa u nás bylo zavedeno sociální (důchodové) pojištění, které prodělalo velký vývoj. Zejména bych chtěla zdůraznit význam zákona o pojištění zaměstnanců z roku 1924 a zákona o národním pojištění z roku 1948, které podstatným způsobem přispěly k dalšímu vývoji důchodového pojištění. Zejména přijetí zákona o národním pojištění bylo významným mezníkem ve vývoji našeho sociálního zákonodárství. Na svou dobu to byl zákon velmi moderní a pokrokový a byl inspirací i pro vývoj evropského sociálního zákonodárství.

„Socialistické zákonodárství“ v oblasti důchodů pak bylo postaveno na zabezpečovacím principu, kdy pro některé skupiny osob existovala výhodnější právní úprava (např. pracovní kategorie, osobní důchody) a na omezení principu zásluhovosti, protože existovala řada omezení při výpočtu důchodu (existence maximálních hranic daných pevnými částkami nebo procenty) a bylo poplatné své době.

Pokud se chceme zamýšlet nad budoucí právní úpravou (důchodovou reformou), je podle mého názoru velmi užitečné znát historický vývoj a kontext té které úpravy a znát její souvislosti (dobové i politické). Pokud bychom se však chtěli nějakou z minulých úprav inspirovat, domnívám se, že ač byly některé právní předpisy na svou dobu velmi moderní a významné, bylo by nutné postupovat velmi opatrně (uvážlivě). Historickou částí práce jsem chtěla poukázat zejména na naši dlouhou tradici sociálního zákonodárství. Podle mého názoru patří historický vývoj a tradice, vedle ekonomické situace, demografického vývoje, společenského uspořádání a stupně společenského vývoje, k základním východiskům pro hledání budoucích reformních řešení, pro uplatňování principů moderního sociálního státu. Z toho by také podle mého názoru měla vycházet sociální politika státu. Důležité je rovněž sledovat reformní vývoj v zahraničních důchodových systémech, a to zejména s cílem vyhnout se problémům, kterými jsou zahraniční reformní kroky často provázány, neboť vyjmout konkrétní zahraniční systém a pouze ho importovat do našich podmínek by podle mého názoru

nebylo dobré řešení. To, co „funguje“ nebo se osvědčilo v určité zemi, nemusí automaticky „fungovat“, respektive se osvědčit, i v podmínkách České republiky.

Cílem mé práce nebylo nalézt ideální řešení důchodové reformy, neboť je všeobecně známo a respektováno, že ideální důchodová reforma neexistuje. Velmi výstižně to podle mého názoru bylo formulováno v Závěrečné zprávě tzv. první Bezděkovy komise, ve které se právě toto konstatuje. Zpráva hovoří o tom, že neexistuje žádný „oběd zdarma“ v důchodovém systému a při jeho reformování je vždy „něco za něco“, což si podle mého názoru všichni neuvědomují.

Moji snahou bylo poukázat na nutnost důchodové reformy v České republice, aby i přes demografický vývoj a jeho prognózy byla zajištěna finanční udržitelnost důchodového systému a přiměřenost důchodů. Při hledání řešení a rozhodování o reformních krocích má podle mého názoru velký význam informovanost veřejnosti. Měla by fungovat osvěta mezi lidmi, aby si uvědomili odpovědnost za svou budoucnost a zodpovědně se na ni připravili.

Vývoj příprav důchodové reformy směřuje k dalším parametrickým změnám v I. pilíři, k zavedení II. pilíře, který bude fondově financovaný, a k reformování III. pilíře (představovaného zejména penzijním připojištěním se státním příspěvkem a dále také produkty životních pojišťoven). V nejbližší době by měla být vymezena přesná pravidla pro existenci II. pilíře, který bude v navrhované podobě pro český důchodový systém představovat zásadní změnu. Vzhledem k určitým rizikům budoucího výnosu z tohoto pilíře a zejména možným zásadním změnám v osobních poměrech pojištěnců i k ekonomickému vývoji, včetně vývoje na finančních trzích, bych považovala za vhodné neuzavírat otázku povinnosti – dobrovolnosti, pokud jde o vstup do tohoto pilíře a výstup z něho. Protože bude II. pilíř fondově financovaný a výsledky spoření budou ovlivňovány „zákony finančního trhu“, jsem toho názoru, že optimální nastavení přesných pravidel bude velmi obtížné. Jedním z cílů důchodové reformy je diverzifikovat důchodové příjmy ve stáří tím, že část svých současných příjmů vložíme do zvoleného fondu, avšak garance (která je zajištěna v I. pilíři, pokud nebereme v úvahu možnosti „bankrotu“ státu), že své vložené prostředky za značně dlouhou dobu dostaneme zpět, zde není. Domnívám se, že by bylo vhodnější umožnit občanovi, který do II. pilíře vstoupí, z něj také vystoupit, avšak pouze pokud bude splňovat určité, zákonem přesně stanovené podmínky.

Za zvážení by podle mého názoru stála i otázka přehodnocení možností účasti zaměstnavatelů na II. důchodovém pilíři, kteří by přispívali na důchod svým zaměstnancům. V souvislosti s důchodovou reformou se téměř vůbec nezvažovala možnost zavedení II. pilíře důchodového systému ve smyslu terminologie EU, tj. zavedení zaměstnaneckého penzijního pojištění.

Možnost příspěvku ve výši 1 % ze mzdy rodičům k jejich důchodu tak, jak je to předpokládáno v materiálu MPSV „Hlavní principy pokračování důchodové reformy“ schváleném vládou dne 6. dubna 2011, považuji za nekoncepční a přiklonila bych se k upuštění od tohoto záměru. Navíc tento záměr nebyl doplněn zahraničním srovnáním, tj. zda takové nebo obdobné řešení existuje i v jiných státech, či nikoliv. To považuji v této souvislosti za nedostatek.

Rozhodnutí o důchodové reformě, respektive o její podobě, je sice zásadním politickým rozhodnutím, ale mělo by vycházet z odborných podkladů. Otázka důchodové reformy je velmi závažné politické téma, ale nemělo by docházet ke zpolitizování tohoto problému a měla by být snaha řešit jej na co nejvyšší odborné úrovni při dosažení co nejširší shody.

Seznam zkratek

- ČMKOS – Českomoravská konfederace odborových svazů
ČNB – Česká národní banka
ČR – Česká republika
ČSR – Československá republika
ČSSD – Československá strana sociálně demokratická
ČSSZ – Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ – Český statistický úřad
DB – Dávkově definovaný systém (Defined benefit)
DC – Příspěvkově definovaný systém (Defined contribution)
ES – Evropská společenství
EU – Evropská unie
FDC – Fondový příspěvkově definovaný systém
FF – Fondový systém
FSV UK – Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy
KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie- Československá strana lidová
KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí
NDC – Průběžně financovaný příspěvkově definovaný systém (Notional defined contribuiton)
NERV – Národní ekonomická rada vlády
NSS – Nejvyšší správní soud
ODS – Občanská demokratická strana
OSVČ – osoba samostatně výdělečně činná
PAYG – pay as you go (průběžně financovaný systém)
PES – poradní expertní sbor (tzv. druhá Bezděkova komise)
SZ – Strana zelených
ÚS – Ústavní soud
US-DEU – Unie svobody – Demokratická unie
VV – Věci veřejné

Seznam použité literatury a pramenů

Zákony a nálezy ÚS

Zákon č. 221 /1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění.

Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení.

Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení.

zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení.

zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Zákon č. 425/2003 Sb.

Zákon č. 306/2008 Sb.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (řešení dopadů nálezu ÚS, jímž byl zrušen § 15 zákona o důchodovém pojištění).

Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 405 [ze dne 6. června 2006].

Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 341 [ze dne 16. října 2007].

Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 135 [ze dne 23. března 2010].

Francie. Evropský soud pro lidská práva. Rozsudek ve věci Augustin Andrle proti České republice č. stížnosti 6268/08 [ze dne 17. února 2011].

Učebnice a monografie

BREJCHA, Aleš; ŠANTRŮČEK, Václav. Právo důchodového pojištění.1. vydání. Praha: Linde, 1998.

GALLAS, Jan; JANOŠTÍK, František. Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. 1. vydání. Praha: Sdružení úředníků a zřízců československých sociálně-pojišťovacích ústavů v Praze, 1929.

JEŘÁBKOVÁ, Ludmila; SALCMANOVÁ, Miluše. Vývoj důchodového zabezpečení v ČSSR (1930 – 1956). 1. vydání. Praha: Tiskové a propagační oddělení Státního úřadu sociálního zabezpečení, 1965.

NOVOTNÁ, Eva a kol. Důchodci a důchody.1. vydání. Praha: Orbis, 1972.

PAVLÍČEK, Václav a kol. Komentář: Ústava a ústavní řád České republiky: 2. díl Práva a svobody. 2. vydání. Praha: Linde, 2002.

TOMEŠ, Igor. Československé právo sociálního zabezpečení. 1. vydání. Praha: Orbis, 1968.

TOMEŠ, Igor. Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost. 2. vydání. Praha: Socioklub, 2001.

TOMEŠ, Igor a kol. Právo sociálního zabezpečení: Teorie a mezinárodní srovnání. Praha: Všehrad, 1995.

TRÖSTER, Petr a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. vydání. Praha: C H Beck, 2010.

Časopisy, sborníky

80 let sociálního pojištění: sborník České správy sociálního zabezpečení. Praha, 2004.

BISKUP, Jiří; KLIMENTOVÁ, Jana; TOMEŠ, Igor. Principy koncepce čs. důchodového zabezpečení. Praha: Výzkumný ústav sociálního rozvoje a práce Bratislava, 1990.

KRÁL, Jiří. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Sborníky 35: Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a Francii. Praha: Právnická fakulta, 2007. s. 56

TOMEŠ, Igor. Národní pojištění: Významný milník naší sociální politiky. Sociální politika. 1998, 24, 10.

TOMEŠ, Igor. Výzkumná práce č. 113: Teoretické a metodologické otázky koncepce důchodového zabezpečení. Praha: Výzkumný ústav sociálního rozvoje a práce, 1989.

TOMEŠ, Igor. Národní pojištění: Ohlédnutí za významným dílem našich předků. Praha, 2004, 6.

Závěrečné zprávy, statistické ročenky

Výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR. Závěrečná zpráva: Důchodová reforma: Možnosti a výhledy. Praha: Úřad vlády, 2005.

Důvodová zpráva k zákonu č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

MPSV. Stanovisko MPSV k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

MPSV. Zpráva o stavu prací na důchodové reformě.

Programové prohlášení vlády ze dne 4. 8. 2010.

MPSV. Hlavní principy pokračování důchodové reformy: Předkládací zpráva, 2011.

Usnesení vlády č. 235 ze dne 6. 4. 2011.

MPSV. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí. Praha: MPSV, 1998, 2003, 2007, 2008.

Závěrečná zpráva dočasné komise Poslanecké sněmovny Parlamentu pro důchodovou reformu, Praha 2001.

Závěrečná zpráva poradního expertního sboru ministra financí a ministra práce a sociálních věcí (druhá Bezděková komise), Praha 2010.

Poziční dokument pracovní skupiny Národní ekonomické rady vlády: Důchodová reforma, Praha 2010.

Pracovní materiály MPSV.

MPSV. Důchody, 1996.

Internetové zdroje

www.mpsv.cz

www.vupsv.cz

<http://www.patria.cz/Zpravodajství/1729958/madarska-vlada-popravuje-soukromy-pilir-sporeni-na-penzi-tem-kdo-neprejdou-pod-statni-sebere-70->

<http://www.plusky.sk/ekonomika/madarsko-schvalilo-kontrovernu-zmenu-dchodkov/>

Summary

Historical development of pension insurance and plans for the reform

The content of my graduation theses is historical development of pension insurance and plans for the reform in Czech Republic. In historical part I tried to refer to our long-term tradition of legal form of pension insurance and point out the most significant legal enactments of this branch of law. I also tried to answer the question if we can prosper from the experience of history when preparing the new pension reform. In the other part of my work I summarized the deficiency and positive aspects of current pension system in Czech Republic and also I referred to need to pass a new legal form of pension system with regards to financial untenability of the system and demographic development. I tried to describe present political and special endeavors of pension system reform that has been in progress since 1990 and than I pointed out the current discussion about pension reform. The object of my work was not to find out the ideal pension reform, because I think there is no ideal reform, but just to advert to necessity to change the current system. Decision about the pension reform is very serious theme of social, economical, legal and especially of political point of view. This kind of decision must be made in accordance with the whole political spectrum, to achieve the stability of the decision, and of coarse should respect the analysis and source materials from specialists.

Keywords

Pension reform, Pension insurance, Historical development of pension system

Klíčová slova

Důchodová reforma, Důchodové pojištění, Historický vývoj důchodového systému