

Pozměňovací návrh

Poslanců

Mariana Jurečky, Jiřího Navrátila, Marie Jílkové, Marka Výborného, Karla Smetany, Romany Bělohávkové, Pavla Bělobrádka, Šimona Hellera, Niny Novákové, Antonína Tesaříka, Toma Philippa, Jiřího Horáka, Jakuba Michálka a Jana Jakoba

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

(sněmovní tisk 301)

A. V části první čl. I se za bod 2 doplňuje nový bod 3 tohoto znění:

„3. V části čtvrté se doplňuje hlava osmá, která včetně nadpisu zní:

„HLAVA OSMÁ

SNÍŽENÍ STAROBNÍCH DŮCHODŮ NĚKTERÝM PŘEDSTAVITELŮM KOMUNISTICKÉHO REŽIMU

§ 67d

(1) Ustanovení této hlavy se vztahují na představitele komunistického režimu, za které se pro účely tohoto zákona považují pojištěnci, kteří v období od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989 byli

- a) členem nebo kandidátem Ústředního výboru Komunistické strany Československa nebo Ústředního výboru Komunistické strany Slovenska,
- b) vedoucím tajemníkem krajských, okresních nebo obvodních výborů Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska,
- c) členem vlády Československé republiky, Československé socialistické republiky, České socialistické republiky nebo Slovenské socialistické republiky,
- d) předsedou Národního shromáždění Československé republiky, Národního shromáždění Československé socialistické republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky, České národní rady nebo Slovenské národní rady,
- e) předsedou nebo primátorem národních výborů, jde-li o zemské národní výbory, ústřední národní výbory, krajské národní výbory, Národní výbor hlavního města Prahy, okresní národní výbory, národní výbory měst Brno, Plzeň a Ostrava a obvodní národní výbory v krajských městech a v hlavním městě Praze,
- f) předsedou Nejvyššího soudu Československé republiky, Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky, Nejvyššího soudu České socialistické republiky nebo Nejvyššího soudu Slovenské socialistické republiky,
- g) generálním prokurátorem Československé republiky, Československé socialistické republiky, České socialistické republiky nebo Slovenské socialistické republiky nebo hlavním vojenským prokurátorem,

- h) plukovníkem nebo generálem působícím v Hlavní politické správě ministerstva národní obrany nebo federálního ministerstva národní obrany, politické správě vojenského okruhu, útvaru Vojenské kontrarozvědky jako složky Státní bezpečnosti nebo Zpravodajské správy Generálního štábu Československé lidové armády a jejich předchůdců,
- i) plukovníkem nebo generálem zařazeným ve Sboru národní bezpečnosti, vojsku ministerstva vnitra, Pohraniční strážní nebo Sboru nápravné výchovy a předchůdcích těchto útvarů (složek), nebo
- j) členem Hlavního štábu Lidových milicí,
dále jen „představitel“.

(2) Za představitele se nepovažuje osoba, která

- a) byla účastna rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění pozdějších předpisů, nebo podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů,
- b) má nárok na příplatek k důchodu nebo na zvláštní příspěvek k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo na příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, ve znění pozdějších předpisů,
- c) je držitelem osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle § 8 odst. 1 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního odboje za osvobození,
- d) byla vojákem, který byl na základě dobrovolnosti reatestován a shledán způsobilým konat dále službu podle § 165 odst. 7 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, nebo
- e) je držitelem osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu podle § 6 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu.

(3) Podmínkou snížení procentní výměry starobního důchodu představiteli je, že představitel byl zařazen do seznamu představitelů vypracovaného podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení Ústavem pro studium totalitních režimů (dále jen „seznam představitelů“) a že Ústav pro studium totalitních režimů vydal podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení potvrzení o funkci představitele a době výkonu funkce.

§ 67e

(1) Byl-li starobní důchod přiznán ode dne, který spadá do období po 29. únoru 2024, procentní výměra starobního důchodu stanovená podle § 34 až 36 se sníží o 300 Kč za každý i započatý rok doby, po kterou pojištěnec byl představitelem. Rokem této doby se pro účely této hlavy rozumí 365 kalendářních dnů.

(2) Vznikl-li po 29. únoru 2024 nárok na starobní důchod podle § 61a, sníží se procentní výměra tohoto starobního důchodu náležející podle § 61a odst. 2 obdobně podle odstavce 1.

(3) Podle odstavců 1 nebo 2 se nesnižují starobní důchody, jejichž procentní výměra nepřesahuje částku nejnižší procentní výměry stanovenou podle § 8 odst. 2 a odst. 3 písm. a) a d) zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, platnou pro důchody přiznávané v roce, do něhož spadá den, od něhož se důchod přiznává podle odstavce 1 nebo náleží podle odstavce 2. Jde-li o důchod uvedený v odstavci 2, použije se částka stanovená podle § 8 odst. 3 písm. a) zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu. Pro účely stanovení částky podle věty první se nepřihlíží ke zvýšení vyplácených důchodů v mimořádném termínu, pokud by k tomuto zvýšení došlo v kalendářním roce, do něhož spadá den, od něhož se starobní důchod přiznává nebo náleží.

(4) Procentní výměra starobního důchodu po snížení podle odstavců 1 nebo 2 nesmí být nižší než částka uvedená v odstavci 3.

(5) Přiznává-li se podle právních předpisů Evropské unie nebo podle mezinárodní smlouvy starobní důchod vypočtený podle poměru dob pojištění získaných v České republice k celkové získané době pojištění, sníží se podle odstavců 1 až 4 nejprve procentní výměra důchodu stanovená podle celkové získané doby pojištění a poté se takto snížená procentní výměra důchodu vynásobí koeficientem stanoveným jako poměr dob získaných v České republice ke dni přiznání starobního důchodu k celkové získané době pojištění k těmto dnem. Jde-li o starobní důchod podle odstavce 2, postupuje se obdobně podle § 67f odst. 7.

§ 67f

(1) Byl-li starobní důchod přiznán ode dne, který spadá do období před 1. březnem 2024, sníží se procentní výměra starobního důchodu náležející ke dni 29. února 2024 o 300 Kč za každý i započatý rok doby, po kterou byl pojištěnec představitelem.

(2) Podle odstavce 1 se nesnižují starobní důchody, které nepřesahují částku nejnižší procentní výměry stanovené podle § 8 odst. 2 a odst. 3 písm. a) a d) zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, platnou pro důchody přiznávané v roce, do něhož spadá den, od něhož se důchod snižuje podle odstavce 5. Nejde-li o důchod přiznaný podle § 31, použije se vždy částka stanovená podle § 8 odst. 3 písm. a) zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu.

(3) Procentní výměra starobního důchodu po snížení podle odstavce 1 nesmí být nižší než částka nejnižší procentní výměry stanovená podle § 8 odst. 2 a odst. 3 písm. a) a d) zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, platná pro důchody přiznávané v roce 2024, pokud splátka důchodu, od níž se důchod snižuje, spadá do roku 2024, a pro důchody přiznávané v roce 2025, pokud splátka důchodu, od níž se důchod snižuje, spadá do roku 2025.

(4) Pro účely postupu podle odstavců 2 a 3 se nepřihlíží ke zvýšení vyplácených důchodů v mimořádném termínu, pokud by k tomuto zvýšení došlo v kalendářním roce, do něhož spadá den, od něhož se starobní důchod snižuje.

(5) Byl-li seznam představitelů předán plátcům důchodů do 31. srpna 2023, popřípadě byl-li doplněk tohoto seznamu předán plátcům důchodů do 31. prosince 2023, provede se snížení od splátky důchodu splatné v březnu 2024. Byl-li doplněk tohoto seznamu předán plátcům důchodů v období od 1. ledna 2024 do 31. prosince 2024, provede se snížení od splátky důchodu splatné ve třetím kalendářním měsíci následujícím po kalendářním měsíci, v němž byl doplněk předán plátcům důchodů; přitom se vychází z výše procentní výměry důchodu náležející k poslednímu dni kalendářního měsíce, který bezprostředně předchází kalendářní měsíc, od něhož se snížení provádí.

(6) Je-li starobní důchod, který se snižuje podle odstavce 1, vyplácen v souběhu s vdovským nebo vdoveckým důchodem, stanoví se snížení z té částky procentní výměry starobního důchodu, která by náležela ke dni, od něhož se snížení provádí, bez úpravy výše starobního důchodu pro tento souběh a poté se výše důchodů upraví podle § 59 vzhledem k nové výši procentní výměry starobního důchodu.

(7) Vyplácí-li se podle právních předpisů Evropské unie nebo podle mezinárodní smlouvy starobní důchod vypočtený podle poměru dob pojištění získaných v České republice k celkové získané době pojištění, vynásobí se pro účely snížení procentní výměry částka 300 Kč koeficientem stanoveným jako poměr dob pojištění získaných v České republice ke dni přiznání starobního důchodu k celkové získané době pojištění k těmtož dni.

§ 67g

Je-li důsledkem postupu podle § 56 odst. 1 snížení procentní výměry starobního důchodu podle této hlavy v neprospěch pojištěnce, nepovažuje se rozdíl mezi výší vypláceného starobního důchodu a výší starobního důchodu, která měla náležet po snížení, za přeplatek na důchodu.““.

B. V části druhé čl. III se za bod 13 doplňuje nový bod 14 tohoto znění:

„14. Část sedmá včetně nadpisu zní:

„ČÁST SEDMÁ

POSTUPY KE SNÍŽENÍ DŮCHODŮ NĚKTERÝM PŘEDSTAVITELŮM KOMUNISTICKÉHO REŽIMU

§ 113

(1) Ústav pro studium totalitních režimů (dále jen „Ústav“) vypracuje seznam představitelů komunistického režimu uvedených v § 67d zákona o důchodovém pojištění (dále jen „seznam představitelů“) a tento seznam předá v elektronické podobě do 31. srpna 2023 všem plátcům důchodů. Do seznamu představitelů se nezaražují osoby uvedené v § 67d odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

(2) Seznam představitelů obsahuje jméno a příjmení představitelů komunistického režimu uvedených v 67d zákona o důchodovém pojištění (dále jen „představitel“), datum narození,

rodné číslo, funkce podle § 67d odst. 1 zákona o důchodovém pojištění a dobu výkonu těchto funkcí.

(3) Představitel je možné dodatečně zařadit do seznamu představitelů jen do 31. prosince 2024. Vyřazení ze seznamu představitelů a změnu údajů v seznamu, které nejsou v neprospěch pojištěnce, lze provést kdykoliv. Zařazení, vyřazení a změnu údajů předává Ústav plátcům důchodů v elektronické podobě.

§ 114

(1) Funkce představitele a doba výkonu funkce představitele se prokazuje potvrzením o funkci představitele (dále jen „potvrzení o funkci“), které vydává Ústav. Potvrzení o funkci se vydává o představitelích, kteří jsou zařazení do seznamu představitelů.

(2) Potvrzení o funkci musí obsahovat:

- a) jméno, popřípadě jména, příjmení a titul představitele,
- b) datum a místo narození,
- c) rodné číslo,
- d) údaj o funkcích představitele a o době jejich výkonu,
- e) označení podkladů, z nichž Ústav vycházel při vystavení potvrzení,
- f) otisk razítka Ústavu, datum vystavení a podpis pověřeného zaměstnance Ústavu.

(3) Potvrzení o funkci zašle Ústav plátcům důchodů do 31. prosince 2023. V případě dodatečného zařazení do seznamu představitelů podle § 113 odst. 3 zašle Ústav plátcům důchodů potvrzení o funkci neprodleně po tomto zařazení. V případě změny údajů zašle Ústav plátcům důchodů neprodleně nové potvrzení o funkci. Dojde-li k vyřazení osoby ze seznamu představitelů, informuje o tom Ústav neprodleně plátce důchodů; tímto vyřazením pozbývá potvrzení o funkci platnosti.

(4) Potvrzení o funkci a informaci o vyřazení ze seznamu představitelů zasílá Ústav plátcům důchodů dohodnutým způsobem. Potvrzení o funkci se představitelům nedoručuje.

(5) Plátce důchodů je potvrzením o funkci vázán. Pokud však plátce důchodu v řízení o snížení důchodu zjistí, že by potvrzení o funkci mohlo být nesprávné, vyrozumí o této skutečnosti Ústav a vyčká jeho vyjádření. Ústav je povinen toto vyjádření plátci důchodu zaslat do 90 dní ode dne doručení žádosti o vyjádření; o dobu, než Ústav zašle své vyjádření nebo nové potvrzení o funkci, nebo než potvrzení o funkci zruší, se prodlužuje lhůta pro vydání rozhodnutí o snížení důchodu.

§ 114a

(1) Řízení o snížení starobního důchodu představitele se zahajuje z moci úřední.

(2) Směřují-li námitky proti obsahu potvrzení o funkci, požádá plátce důchodu Ústav o vyjádření k námitkám. Ústav je povinen toto vyjádření plátci důchodu zaslat do 90 dnů ode dne doručení žádosti o vyjádření; o dobu, než Ústav zašle své vyjádření, se prodlužuje lhůta pro vydání rozhodnutí o námitkách. Ústav ve svém vyjádření uvede skutečnosti, proč je potvrzení o funkci správné, nebo vydá nové potvrzení o funkci anebo potvrzení o funkci zruší. V novém

potvrzení o funkci však nelze uvést delší dobu výkonu funkce představitele, než jaká byla v původním potvrzení o funkci. Plátce důchodů je tímto vyjádřením Ústavu, novým potvrzením o funkci anebo zrušením potvrzení o funkci vázán; toto vyjádření, nové potvrzení o funkci nebo oznámení Ústavu o zrušení potvrzení o funkci se doručuje účastníku řízení spolu s rozhodnutím o námitkách.

(3) Potvrzení o funkci je přezkoumatelné soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí plátce důchodu. Pro účely přezkumného řízení soudního posuzuje správnost potvrzení o funkci Ústav.

§ 114b

(1) Ústav pro účely vypracování seznamu představitelů, potvrzení o funkci, vyjádření podle § 114a odst. 2 a posouzení správnosti potvrzení o funkci podle § 114a odst. 3 využívá údaje a dokumenty, které nabyl v rámci své činnosti. Ústav dále pro tyto účely využívá údaje a dokumenty Archivu bezpečnostních složek, Národního archivu, Vojenského ústředního archivu – Vojenského historického archivu, Správního archivu Ministerstva obrany, Vojenského historického ústavu a státních oblastních archivů; tyto subjekty jsou povinny poskytnout Ústavu na jeho žádost potřebnou součinnost bez zbytečného odkladu.

(2) Ústav je oprávněn požadovat informace, osobní údaje a potřebnou součinnost pro účely uvedené v odstavci 1 od orgánů sociálního zabezpečení a od dalších státních orgánů a institucí; Ústav v žádosti o tuto součinnost uvede ustanovení zákona, o který svoji žádost opírá, účel, pro který součinnost požaduje, a rozsah údajů, které požaduje. Tyto orgány a instituce jsou povinny požadované informace, osobní údaje a potřebnou součinnost poskytnout. Informace a osobní údaje mohou být vyžádány a předávány i v elektronické podobě, a to též způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(3) Ústav je oprávněn zpracovávat v rozsahu potřebném k plnění povinností podle tohoto zákona osobní údaje o představitelích včetně vedení informačního systému o představitelích.

(4) Údaje o představitelích včetně doby výkonu funkce představitele jsou součástí registru pojištěnců.“.“

Odůvodnění:

Cílem pozměňovacího návrhu je zajistit snížení starobních důchodů náležejících bývalým vrcholným představitelům komunistické moci a jejího aparátu (dále jen „představitelé“ nebo „prominenti“) tak, aby za výkon takové činnosti nečerpali nepřiměřené a společensky neobhajitelné výhody v oblasti důchodového pojištění; to vše za účelem nastolení základní sociální spravedlnosti v rámci vyrovnání se s totalitní minulostí.

Pozměňovací návrh byl připraven Ministerstvem práce a sociálních věcí v úzké spolupráci s odborníky z Ústavu pro studium totalitních režimů (dále jen „Ústav“ nebo „ÚSTR“), Archivu bezpečnostních složek (dále jen „ABS“), a orgánů sociálního zabezpečení (dále jen „OSZ“), tedy České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) a ministerstev vnitra, obrany a spravedlnosti. Na přípravě se podílel rovněž pan poslanec PhDr. Pavel Žáček, Ph.D.

V rámci přípravy bylo zvažováno více možných řešení. Jako první se nabízelo řešení inspirované slovenskou právní úpravou, konkrétně zákonem č. 283/2021 Z. z., o odbratí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu, účinným od 5. 8. 2021.

Slovenské řešení spočívalo, zjednodušeně řešeno, v tom, že poté, co slovenský Ústav paměti národa provede identifikaci okruhu osob, které v období komunistické totality vykonávaly činnosti v zákoně vyjmenované, a stanoví časový rozsah výkonu těchto činností (tzv. dobu služby), předá tyto informace plátcí důchodu (tj. Sociální pojišťovně) a ten na jejich základě od počátku přepočte důchody těchto osob na výši, jaká by náležela, pokud by doba služby nebyla pro účely výše důchodu vůbec zohledněna; do budoucna pak těmto osobám vyplácí takto přepočtený (snížený) důchod, zpětně se žádná penalizace neaplikuje.

Po prvotní analýze však bylo zjištěno, že takový postup není v podmínkách české právní úpravy a ve světle principů, na nichž je postavena, vhodný. Zástupci ÚSTR v rámci spolupráce na přípravě pozměňovacího návrhu navštívili své kolegy ze slovenského Ústavu paměti národa, s nimiž diskutovali dosavadní zkušenosti s prováděním nové slovenské právní úpravy. Bylo konstatováno, že slovenská úprava vyvolává značné výkladové potíže a byla již napadena u slovenského Ústavního soudu a účinnost nové úpravy byla slovenským Ústavním soudem pozastavena podle § 78 zákona č. 314/2018 Z. z., o Ústavnom súde Slovenskej republiky, až do vyřešení podané ústavní žaloby.

Dle názoru zpracovatelů pozměňovacího návrhu se slovenská úprava jeví jako příliš extenzivní i neurčitě formulovaná, což má za důsledek právě podanou ústavní žalobu. Extenzivnost lze spatřovat v těchto aspektech:

- okruhu osob, na které má dopadat (skutečný podíl na podpoře komunistické moci byl u různých skupin specifikovaných v zákoně značně rozdílný, sankce dopadají i na provozní zaměstnance aparátu, což patrně není záměrem; některé osoby nebyly za svou činnost pro komunistický režim ani odměňovány, napadnutelným se jeví i dopad zákona na již přiznané důchody pozůstalých osob),
- požadavků na přesnost ohraničení doby služby (přesná data nelze z archivů vždy spolehlivě zjistit, resp. z různých historických zdrojů jsou dohledána různá data),
- extenzivních dopadů na výši důchodu dotčených osob (na dotčeného se po dobu služby hledí stejně, jako by vůbec nepracoval).

Z pohledu provozní praxe českých orgánů sociálního zabezpečení spočívá zásadní problém „slovenského“ modelu v jeho proveditelnosti, a to s ohledem na skutečnost, že vzhledem k velkému časovému odstupu se bude úprava v naprosté většině případů týkat důchodů již přiznaných a pouze výjimečně důchodů nově přiznávaných. Z velké části se bude jednat o důchody přiznané před desítkami let podle tehdy platných předpisů (tj. podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, účinného od 1. 10. 1988, resp. ještě podle zákona

č. 121/1975 Sb. účinného od 1. 1. 1976), které nejsou kompatibilní se současnou právní úpravou regulující stanovení výše důchodu. Přepočítání prvotní výše by tedy bylo pro plátce důchodu velmi náročné a někdy i těžko proveditelné, což by přinášelo riziko vysoké chybovosti při zpracování. Pro přezkumné orgány včetně soudů by pak byl postup plátců důchodu velmi obtížně verifikovatelný.

Další principiální problém slovenské ideje o „odebrání nezasloužených výhod“ spočívá v nastavení současných pravidel pro stanovení výše důchodu, tj. dávkové formule stanovené zákonem o důchodovém pojištění účinným od 1. 1. 1996. V kontextu těchto pravidel, která byla použita pro výpočet důchodu u většiny žijících prominentů, se možné úvahy o významném pozitivním vlivu jejich činnosti směřující k podpoře komunistického režimu na výši jejich důchodu jeví jako nadsazené. Je třeba brát v úvahu, že rozhodné období pro zjišťování výdělků začíná rokem 1986 (jinak je tomu pouze ve zcela výjimečných případech) a k výdělkům, jichž bylo dosaženo před rokem 1986, se vůbec nepřihlíží. Jakkoliv tedy byly tyto výdělky vysoké, nemohou výši starobního důchodu významněji ovlivnit. Většina příjmů, které se pro tyto účely zohledňují, spadá do období po roce 1989, kdy již nemohla být činnost prominenta vykonávána.

Důchody přiznané podle předpisů účinných před 1. 1. 1996 byly vypočítávány podle poněkud jiných pravidel. Podle zákona č. 100/1988 Sb. bylo rozhodující období 10 let před rokem přiznání důchodu, přičemž se pro účely průměrného měsíčního výdělku používaly výdělky z pěti výdělkově nejvýhodnějších let spadajících do tohoto období, s tím, že tyto výdělky nepodléhaly indexaci. V tomto případě hrály případně vysoké výdělky větší roli, důchodové předpisy však na rozdíl od těch současných obsahovaly ustanovení o maximální výši důchodů. Právní úprava tedy neumožňovala získat nárok na důchod ve velmi vysoké výši, a to ani osobám, které měly výdělky na vysoké úrovni. Jak je obecně známo, problematika těchto tzv. „starodůchodců“ bývá častým předmětem kritiky vzhledem k tomu, že dřívější výpočtová pravidla byla méně příznivá a tento nízký základ se projevuje v současné výši, která ani po dodatečných valorizacích dříve přiznaných důchodů nedosahuje částek vypočtených podle nové úpravy.

Dle dostupných zdrojů navíc nelze stoprocentně zobecnit, že výdělky osob, které mají být mezi prominenty zařazeny, byly natolik extrémní, že mohly významným způsobem ovlivnit výši jejich důchodu ve srovnání s důchodem ostatních pojištěnců.

Pozitivní vliv na výši důchodu má spíše samotná doba zaměstnání, kterou prominenti díky své činnosti ve prospěch komunistického režimu získali. Tato doba se však do výše důchodu promítá stejným způsobem, jako doba jakéhokoliv jiného zaměstnání. Za tuto dobu náleží pojištěnci příslušný počet procent z redukovaného měsíčního výdělkového průměru odvozeného od příjmů dosažených v rozhodném období.

Nezohlednění doby, kdy pojištěnec působil jako prominent, se však jeví problematičtější z ústavně-právního hlediska, neboť zaměstnání prominentů sice na jedné straně sloužilo k podpoře komunistické moci, na druhé straně však bylo zdrojem obživy těchto osob a jejich rodinných příslušníků a rovněž legitimního očekávání, že bude příslušným ekvivalentem zohledněno ve výši jejich důchodu. Z pohledu tehdejší doby se tedy jednalo o standardní pracovní aktivitu, veřejnou mocí všemožně podporovanou a mnohdy i společensky prestižní. Při respektu k ústavně-právnímu principům rovnosti a práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, kdy konstrukce výpočtu důchodu je postavena na principu zásluhovosti (který je vyjádřen zapojením výdělku a dob do dávkové formule) se jeví problematičtější k této době vůbec nepřihlížet, tedy nahlížet na osobu tak, jako by v daném období žádnou pracovní aktivitu nevykonávala.

S ohledem na výše uvedené aspekty je koncepce krácení starobních důchodů obsažená v pozměňovacím návrhu postavena tak, aby

- vyhovovala požadavkům na proveditelnost v podmínkách orgánů sociálního zabezpečení,
- odpovídala principům, na nichž je důchodový systém založen,
- byla ústavně konformní, tedy aby měla potenciál uspět v testech proporcionality a racionality, které Ústavní soud v rámci své ustálené praxe standardně provádí při posuzování, zda právní úprava ob stojí z hlediska principu rovnosti garantovaného ústavním pořádkem.

Navržené krácení starobních důchodů je pojato nikoliv jako „odejmutí nezasloužených výhod“, ale jako společensky uznaná přiměřená paušální sankce (zadostiučinění) za to, že osoba v minulosti vykonávala činnosti, které relevantně významným způsobem aktivně podporovaly tehdejší režim, který byl později označen zákonem č. 198/1993 Sb. a dalšími zákony za zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný. Z hlediska principu rovnosti je třeba zajistit, aby mezi tzv. „prominenty“ nevznikaly neodůvodněné rozdíly v tom směru, že by

- některé problémové osoby byly do akce „krácení důchodu“ zahrnuty, zatímco jiné stejně nebo více problémové osoby by zůstaly opomenuty,
- krácení bylo prováděno ve více fázích, tedy aby se nestávalo, že konkrétní skupině bude důchod krácen od určitého data a jiné skupině od data pozdějšího.

Situace v ostatních postkomunistických zemích a soulad s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva

V některých postkomunistických zemích Evropy byly v minulosti přijaty právní předpisy, které snižují důchodové dávky bývalých vrcholných představitelů komunistických orgánů, příslušníků, zaměstnanců a funkcionářů bezpečnostních složek komunistického režimu, zejména tajných služeb, politické policie a některých složek ozbrojených sil. Mezi tyto země patří např. Polsko, Německo, Maďarsko, Estonsko a Lotyšsko.

Slučitelnost těchto právních předpisů s ústavním pořádkem byla v některých z těchto zemích přezkoumána nejvyššími vnitrostátními soudy (ústavními nebo nejvyššími soudy). Tyto právní předpisy byly také opakovaně předmětem řízení před Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“). V několika svých rozhodnutích (např. Lessing a Reichelet proti Spolkové republice Německo, Cichopek a další proti Polsku, Domalewski proti Polsku, Jankovič proti Chorvatsku) ESLP uznal právo státu vypořádat se s komunistickou minulostí a snížit důchodové dávky bývalých vrcholných představitelů komunistických orgánů a příslušníků bezpečnostních složek či jiných institucí komunistického režimu. Stát však musí při tomto snížení důchodových dávek postupovat přiměřeně a nová právní úprava nesmí vést k (úplné) ztrátě prostředků na živobytí jednotlivce, tj. snížení důchodu nemůže zasáhnout do samotné podstaty subjektivního práva jednotlivce na sociální (důchodové) zabezpečení.

ESLP ve svých rozhodnutích uznal, že právní předpisy, kterými demokratický stát snižuje důchody představitelům komunistického režimu, jsou legitimní i v situaci, kdy k jejich přijetí došlo po delší době (např. téměř dvě desetiletí) od pádu komunistického režimu v dané zemi. Podle ESLP není stát v tomto ohledu vázán žádnou konkrétní lhůtou, v níž by se měl vyrovnat se svou komunistickou minulostí. Naopak, čím později ke snížení dávek dojde, tím je to pro dotčené osoby výhodnější, neboť po dobu, kdy taková právní úprava nebyla přijata, se jejich snížení důchodu netýkalo a mohly být hmotně zabezpečeny v plné míře.

Osobní rozsah

Vzhledem k tomu, že snížení důchodů má být především symbolickým gestem, postačí, pokud se opatření zaměří toliko na nejvyšší představitele institucí udržujících a prohlubujících totalitní režim, nikoliv na všechny osoby, které v určitých liniích řízení vykonávaly činnost ve prospěch komunistického režimu (viz § 1 odst. 2 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu). Okruh vrcholných představitelů byl stanoven tak, aby byl komplexně podchycen klíčový mocenský aparát komunistického totalitního režimu (včetně špiček prokuratury a třídní justice), žádná skupina prominentů nezůstala opomenuta a nevznikaly tak neodůvodněné rozdíly.

Do okruhu dotčených osob nejsou zařazeni poslanci působící v Národním shromáždění, Federálním shromáždění či České národní radě v letech 1948 až 1989. Politicky exponované osoby jsou pokryty souběžnou účastí v jiných okruzích osob. Pokud jde o zaměstnance aparátu ÚV KSČ 1948 až 1989, zaměřuje se úprava jen na funkcionáře disponujících prokazatelným skutečným politickým vlivem v rámci tohoto aparátu a nepostihuje tedy provozní zaměstnance.

Z okruhu dotčených osob jsou výslovně vyčleněny osoby, které v určité fázi svého života aktivně prosazovaly komunistický režim, avšak v pozdější fázi svého života se chovaly naopak způsobem, který směřoval proti zájmům tohoto režimu, za což byly různým způsobem perzekvovány státní mocí a později rehabilitovány na základě různých odškodňovacích předpisů. Dále jsou vyčleněny osoby, u nichž byly testovány předpoklady pro výkon některých funkcí po roce 1989, a bylo prokázáno, že jejich předchozí kariéra nebyla poznamenána činností působící ve prospěch komunistického režimu. Sankční krácení důchodu se u těchto osob nejeví spravedlivé a souladné s jeho účelem.

Výše popsané nastavení relativně úzkého osobního rozsahu je výhodné i z hlediska proveditelnosti. Lze tak v přiměřeném časovém horizontu identifikovat okruh prominentů (první fáze) a provést příslušnou úpravu jejich důchodu (druhá fáze). V případě příliš širokého osobního rozsahu se násobně zvyšuje riziko nepřiměřeně dlouhé doby potřebné na administraci obou fází, což by v důsledku neodvratného přirozeného úbytku těchto osob vedlo k postupnému snížení společenského efektu navrženého opatření.

Způsob krácení důchodu

Cílem opatření je snížit úroveň hmotného zabezpečení ve stáří u dotčených osob. Snížení bude tím větší, čím déle byla daná činnost vykonávána. Výsledný stav by měl představovat morální satisfakci pro velké množství osob, které byly komunistickým režimem perzekvovány.

Mechanismus krácení důchodů se navrhuje podstatně jednodušší ve srovnání se slovenským modelem. Důchod se nebude přepočítávat od počátku, ale bude se přiměřeně krátit jeho aktuální výše náležející k poslednímu únoru 2024. Snížená výše důchodu začne být prominentům vyplácena od březnové splátky roku 2024. Zákon zároveň počítá s přiměřeným přechodným obdobím, v jehož rámci bude možno dodatečně zařadit do okruhu dotčených osob i prominenty, u nichž se z jakýchkoliv důvodů nestihlo zařazení v prvotním termínu. Toto přechodné období je stanoveno do konce roku 2024; krácení se u těchto osob provede od splátky splatné ve třetím kalendářním měsíci následujícím po tomto dodatečném zařazení. U prominentů, kterým nárok na starobní důchod teprve v budoucnu vznikne (bude jich patrně malé množství), se procentní výměra nejprve vypočte podle obecných pravidel a ihned k datu přiznání důchodu se adekvátně zkrátí.

Z praktických a administrativních důvodů a také z důvodu srozumitelnosti se navrhuje upravit snižování důchodů prominentů tak, že se sníží jejich procentních výměra, a to o jednotnou pevnou částku. Navrhuje se arbitrárně stanovit malus ve výši 300 Kč za každý i započatý rok

výkonu některé z funkcí vymezených v zákoně. Nehraje přitom roli, zda doba, po kterou byla činnost prominenta vykonávána, byla dobou zaměstnání či nikoliv. Návrh vychází z ideje, že snižování důchodů je v podstatě reverzní analogií příplatků k důchodům v odškodňovacích předpisech, které činí 15 až 50 Kč měsíčně, tj. 180 až 600 Kč ročně. Navrhuje se tedy polovina maximální částky, která je v právních předpisech stanovena pro odškodňování.

Na druhou stranu je třeba respektovat, že snižování hraje především symbolickou roli. Není záměrem dospět do stavu, kdy snížení za prominentní činnost bude pro pojištěnce znamenat znatelný propad životní úrovni, a to do té míry, že dávka poklesne pod hodnotu průměrného starobního důchodu. Za účelem toho, aby nebylo snižování důchodů neúměrné u osob s dlouhou dobou výkonu funkcí, se navrhuje omezit krácení tak, aby výsledný důchod po provedeném snížení neklesl pod určitou hranici. Tou je symbolicky částka stanovená podle § 8 odst. 3 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, tedy částka, do které se naopak dorovnává důchod pro osoby, které speciálním potvrzením Ministerstva obrany prokážou, že proti komunistickému režimu aktivně bojovaly. U osob, jejichž procentní výměra důchodu této hranice k rozhodnému datu ani nedosahuje, se krácení provádět nebude.

Vzhledem k symbolickému významu opatření se navrhuje snižovat pouze důchody starobní. U důchodů invalidních, které jsou poskytovány osobám, u nichž došlo v produktivním věku ke snížení nebo ztrátě pracovní schopnosti ze zdravotních důvodů, se navrhuje zachovat ochranný a solidární charakter dávky. Důchod invalidních osob se zkrátí nejpozději ve věku 65 let, kdy dojde k transformaci dosavadního invalidního důchodu na důchod starobní (tento krok má význam z hlediska respektování zásady rovnosti). Dále se navrhuje neprovádět krácení ani u pozůstalostních důchodů, které byly vypočteny z invalidních důchodů, popř. v minulosti ze starobních důchodů nekrácených za činnost prominenta. Pokud však prominent zemře v době, kdy již byl jeho starobní důchod zkrácen, starobní důchod se pro účely výpočtu pozůstalostního důchodu zpětně nenavyšuje. Respektuje se tedy důsledně derivativní charakter pozůstalostního důchodu, kdy pozůstalostní důchod sdílí osud důchodu přímého, od něhož je odvozen.

Krácení se týká i důchodů s mezinárodním prvkem, tj. důchodů náležejících osobám, které část svojí kariéry získaly v zahraničí, a to v tzv. smluvní cizině. Těmto osobám obvykle náleží pouze poměrná část českého starobního důchodu odpovídající poměru dob získaných na území ČR vůči celkovému rozsahu získaných dob. U těchto osob bude krácení důchodu provedeno rovněž v tomto poměru. Krácení se týká i osob, které jako prominenti působily na území Slovenska, a to včetně těch osob, které vedle českého starobního důchodu (plného nebo dílčího) pobírají slovenský starobní důchod, který je již krácen podle výše zmíněné slovenské úpravy. Pokud by český důchod těchto osob nebyl za činnost prominenta krácen ve smyslu navrhované úpravy, náležel by ve stejné výši jako kdyby dotyčný prominentem nebyl. Krácení za činnost prominenta by se tak týkalo pouze té části hmotného zabezpečení ve stáří, kterou poskytuje slovenská strana, přestože činnost spočívající v podpoře komunistického režimu ovlivňovala život občanů v celém Československu. Zavedení výjimky pro tzv. československé důchody by se tak mohlo ukázat jako rozporné s principem rovnosti.

V případech, kdy je starobní důchod vyplácen v souběhu s důchodem vdovským/vdoveckým (dále jen „vdovský“ důchod), se odečet malusu provede z plné výše procentní výměry náležející v březnu 2024. Nově stanovenou plnou výši starobního důchodu je třeba porovnat s plnou výši vdovského důchodu a poté případně provést příslušné krácení.

Prokazování rozhodných skutečností

Za účelem identifikace konkrétních osob splňujících zákonem stanovené definiční znaky prominenta se počítá s výrazným a v podstatě nenahraditelným zapojením ÚSTR a ABS. Tyto instituce s ohledem na své poslání a odbornou vybavenost musejí na základě jim dostupných

dokladů v přiměřené lhůtě vytvořit seznam osob, které pro komunistický režim vykonávaly službu na vymezených pracovních a služebních pozicích a funkcích.

O osobách, kterých se má snížení důchodu týkat, musejí následně informovat OSZ, a to formou předání hromadného seznamu prominentů (první fáze) a následně i formalizovaného písemného potvrzení (tzv. potvrzení o funkci) ohledně každé osoby k individuálnímu založení do spisu (druhá fáze). Po obdržení těchto dokladů provedou OSZ v další přiměřené lhůtě úpravu výše důchodu dotčených osob.

Lhůty byly stanoveny následovně:

- 31. 8. 2023 (8 měsíců od účinnosti zákona) pro předání první oficiální verze hromadného seznamu,
- 31. 12. 2023 pro zaslání všech potvrzení o funkci a případně aktualizaci oficiálního hromadného seznamu,
- snížení důchodů osobám uvedeným v hromadném seznamu od březnové splátky 2024 (rozhodnutí by měly dostat před faktickým snížením),
- 31. 12. 2024 (24 měsíců od účinnosti zákona) pro zaslání poslední aktualizace hromadného seznamu a příslušných potvrzení o funkci, s tím, že OSZ následně sníží důchod těmto osobám v horizontu cca 2 až 3 měsíců. Období cca jednoho roku, během něhož lze krácení důchodů provádět postupně ve více vlnách, lze považovat za tolerovatelné z hlediska respektování zásady rovnosti.

Případy, v nichž nebude informace o činnosti prominenta sdělena plátcům důchodu do 31. 12. 2024, jsou ze sankčního krácení důchodu vyloučeny. To platí jak pro důchody již vyplácené, tak pro důchody přiznávané později. Předání údajů OSZ za účelem krácení důchodu prominentům je třeba vnímat jako „jednorázovou“ akci, která by měla být do konce roku 2024 uzavřena, tzn. veškeré relevantní doklady by měly být do tohoto data založeny v evidenci plátců důchodu a nové by pak již neměly přibývat. Okruh dotčených osob je nastaven tak, aby celá akce byla ze strany ÚSTR v uvedeném časovém horizontu zvládnutelná. To samozřejmě neznamená, že vydaná potvrzení se nemohou stát po roce 2024 předmětem přezkumu.

Právní úpravu nelze koncipovat tak, aby údaje o „prominentech“ byly sdělovány plátcům důchodu postupně v dlouhodobém horizontu. Takový postup by se v praxi projevoval tak, že jednotlivým prominentům by byly jejich důchody snižovány v různém čase, podle toho, kdy ÚSTR vystaví ohledně konkrétního prominenta příslušné potvrzení, a kdy stihne doručit informaci o této skutečnosti plátcí jeho důchodu. Dílem náhody by tedy fakticky u některých prominentů došlo ke snížení důchodu dříve a u jiných později. Tento stav by nepochybně vedl k systematickému nerovnému zacházení s různými skupinami osob a dlouhodobě by též zatěžoval OSZ.

Z hlediska proveditelnosti se jeví vhodné, aby ÚSTR nejprve předal OSZ hromadný seznam dotčených osob obsahující údaje relevantní pro krácení důchodu. Dobu, po kterou se bude plátce důchodu ve svých provozních podmínkách připravovat na krácení důchodů (vyhledání spisů, příprava správních rozhodnutí), může ÚSTR využít k písemnému vyhotovení potvrzení včetně odůvodnění. Vychází se z předpokladu, že vyhotovení potvrzení je časově náročnější než pouhé uvedení záznamu do hromadného seznamu, přičemž plátcí důchodu pro účely stanovení malusu nepotřebují mít kompletní potvrzení včetně odůvodnění, postačí jim pouze znát, od kdy do kdy doba činnosti prominenta trvala, a o jaký typ doby se jedná (což uvede do odůvodnění svého rozhodnutí).

Do data vydání rozhodnutí o snížení starobního důchodu musejí být všechna potvrzení doručena OSZ a založena do spisu, tak, aby se dotčená osoba mohla s potvrzením seznámit prakticky ihned po doručení rozhodnutí (právo nahlížení do spisu). Náležitosti potvrzení stanoví zákon.

ÚSTR nebude zasílat potvrzení přímo dotčeným osobám, neboť takový postup byl s ohledem na charakter potvrzení (slouží pouze jako podklad pro rozhodnutí příslušného orgánu a není ani samostatně přezkoumatelný) vyhodnocen jako neúčelný. Dotčená osoba se informací o vydaném potvrzení dozví z odůvodnění příslušného rozhodnutí a může se s ním případně seznámit nahlédnutím do dávkového spisu nebo požádat OSZ o zaslání kopie. Pokud dotčená osoba podá proti rozhodnutí o snížení důchodu opravný prostředek (námitky), bude jí stejnopis potvrzení zaslán společně s rozhodnutím o námitkách. Pokud se dotčená osoba bude bránit proti rozhodnutí OSZ soudně, bude žaloba směřovat do rozhodnutí, nikoliv do jeho podkladu a soud potvrzení ÚSTR bude přezkoumávat výlučně jako součást žalobou napadeného rozhodnutí OSZ, a to jak po správní, tak po soudní linii. Potvrzení není osvědčením ve smyslu předpisů o správním řízení, neboť ÚSTR není správním úřadem.

Pravidla spolupráce mezi OSZ a ÚSTR

ÚSTR je oprávněn požadovat od orgánů sociálního zabezpečení informace, osobní údaje a součinnost nezbytnou pro vyhotovení hromadného seznamu. Tyto orgány jsou povinny mu informace a součinnost poskytnout.

Předpokládá se, že tento postup bude ze strany ÚSTR rozsáhle využíván zejména v období do srpna 2023, tj. do dne, kdy má být vyhotovena první verze oficiálního hromadného seznamu. Součinnost mezi ÚSTR a OSZ bude zapotřebí především za účelem došetření rodných čísel, která se obvykle v archivních materiálech, jimiž ÚSTR disponuje, nevyskytují. Dále bude ÚSTR vyžadovat informace o skutečnostech odůvodňujících nezařazení osoby do hromadného seznamu prominentů, tedy např. informace o soudní či mimosoudní rehabilitaci, které se nacházejí pouze v dávkových spisech těchto osob. Předpokládá se, že pro tento účel bude vytvořena jakási „nultá verze“ hromadného seznamu, kterou ÚSTR předá OSZ, a požádá je o doplnění potřebných údajů.

Procesní pravidla

Návrh obsahuje rovněž některé procesní odchylky od obecné úpravy důchodového řízení.

Řízení směřující ke snížení důchodů prominentům komunistického režimu se z podstaty věci zahajuje z moci úřední. Z moci úřední lze ke skutečnostem odůvodňujícím snížení důchodu přihlídnout i v řízení zahájeném na žádost.

Hlavním důkazem je potvrzení ÚSTR, jehož obsahem je orgán sociálního zabezpečení důsledně vázán (legální teorie důkazní).

Plátce důchodu je obsahem potvrzení vázán, není tedy oprávněn do něj jakkoliv zasahovat nebo rozhodovat v rozporu s ním. Zjistí-li např. z dávkového spisu nesrovnalosti mezi skutkovým stavem a obsahem potvrzení, upozorní na to neprodleně ÚSTR. V případě opravného prostředku proti rozhodnutí, na jehož základě došlo ke snížení starobního důchodu, vyžádá OSZ stanovisko ÚSTR. Ten bude oprávněn na svém názoru setrvat nebo vydat nové potvrzení nebo potvrzení zrušit.

Je-li ÚSTR vyzván ze strany OSZ k tomu, aby se k obsahu potvrzení vyjádřil, musí tak učinit ve lhůtě 90 dnů.

Změny obsahu potvrzení bude možno provádět i po 31. 12. 2024, avšak po tomto datu již nikoliv v neprospěch dotčené osoby. Po tomto datu lze tedy rozsah doby činnosti prominenta pouze zkrátit, popř. opravit formální chyby na potvrzení; další snižování důchodu tedy již nepřichází v úvahu.

Změna v neprospěch pojištěnce nepřichází v úvahu ani v případě, že skutečnosti, které by takovou změnu odůvodňovaly, vyjdou najevo až v rámci řízení o námitkách nebo v rámci soudního řízení (bez ohledu na to, zda toto řízení bude vedeno v ještě v roce 2024 nebo později). Pokud by ÚSTR v této fázi zjistil, že na potvrzení měla být uvedena delší doba výkonu funkce, nevydá nové potvrzení, ale setrvá na rozsahu dob, které jsou uvedeny na potvrzení původním, a toto své stanovisko odůvodní. Pro tento účel se uplatní zásada zákazu reformatio in peius (která jinak v námitkovém řízení neplatí), neboť zájem na rovném přístupu, který spočívá v soustředění všech možných krácení k jednomu okamžiku, převažuje nad zájmem na zjištění kompletního rozsahu dob činnosti prominenta. Vzhledem k tomu, že ÚSTR nebude po vydání potvrzení přezkoumávat a rozšiřovat okruh dob u případů, v nichž nedojde k podání opravného prostředku, nebylo by fér, aby rozšíření tohoto okruhu bylo přípustné u osob, které opravný prostředek podají.

Dopady

Odhadovaný počet prominentů komunistického režimu nelze nyní s jistotou provést. Předpokládá se, že půjde o stovky, popř. nižší jednotky tisíců osob. Cílem návrhu je krácení důchodu některých osob. Realizace návrhu tedy povede k fiskální úspoře. Efekt úspor v rámci celkových nákladů důchodového pojištění však bude s ohledem na předpokládaný počet dotčených osob a rozsah krácení jejich důchodu zanedbatelný. Nicméně primárním cílem opatření není hledání finančních úspor, ale gesto vyrovnání se s totalitní minulostí.

Účinnost

Jak výše uvedeno, účinnost opatření je třeba nastavit tak, aby jeho realizace byla zvládnutelná v provozních podmínkách ÚSTR i plátců důchodu, a to co nejdříve. Navrhuje se proto spustit proces snižování důchodů prominentů (resp. přiznávání již snížených důchodů) od března 2024. Před tím bude s účinností od 1. 1. 2023 stanovena „technická“ lhůta do 31. 8. 2023, během které ÚSTR předá plátcům důchodu identifikační údaje osob, jimž se má důchod upravit. Pro vlastní provedení úpravy v podmínkách plátců důchodu bude stanovena další lhůta půl roku od obdržení tohoto seznamu, během které plátcí důchodů připraví všechny relevantní případy na krácení, tak, aby krácení mohlo proběhnout k jednotnému datu. V průběhu této lhůty a poté ještě do konce roku 2024 bude ÚSTR oprávněn doplňovat (aktualizovat) údaje, které dodal v původním seznamu.

Zákon jako celek bude tedy účinný od 1. 1. 2023, ale proces snižování důchodů se spustí od března 2024.