

,Postup přípravy návrhu právní úpravy - rozšíření okruhu osob s nárokem na snížený důchodový věk (náročné profese)

Před 1. 1. 2023 byla přijata zvláštní právní úprava pro snížení důchodového věku pouze pro tzv. **hlubinné horníky** (zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech, která byla postupně rozšířena tak, že se jim snižuje důchodový věk až o 7 let ve srovnání s obecným důchodovým věkem.

Otázkou, jak ještě rozšířit okruh osob, na které by se vztahoval snížený důchodový věk, se Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) zabývalo již od roku 2016, kdy byla v souvislosti s projednáváním návrhu novely zákona o důchodovém pojištění, která „zastropovala“ důchodový věk na 65 letech, ustavena meziresortní pracovní skupina složená ze zástupců ministerstev PSV, financí, zdravotnictví a Státního zdravotního ústavu, která měla řešit finanční zajištění příjmu osob vykonávajících zdraví zatěžující, fyzicky náročné nebo nebezpečné činnosti při dřívějším ukončení pracovní aktivity. Tento úkol byl zadán Koaliční radou při tehdejší vládě premiéra Sobotky v září 2016. Tato skupina se shodla, že pokud má být tato problematika řešena v I. pilíři (základním důchodovém pojištění), jediným možným řešením je pro tento účel využití kategorizace prací, kterou stanoví zákon o ochranně veřejného zdraví (včetně vyhlášky, kterou se stanoví podmínky pro zařazování do kategorie prací).

V předchozím volebním období MPSV připravilo návrh právní úpravy, podle kterého by nárok na snížený důchodový věk vznikl zaměstnancům, kteří odpracovali určitý počet směn v kategorii 3 a 4; tento návrh prošel připomínkovým řízením a byl také projednán LRV. Návrh byl doporučen vládě ke schválení, k tomu však vzhledem ke končícímu volebnímu období nedošlo. Určitým úskalím tohoto návrhu byl poměrně široký okruh osob pracujících v kategorii 3 (cca 400 tis. osob).

S účinností od 1. 1. 2023 byla na základě poslanecké a senátní iniciativy přijata právní úprava, která snižuje (vedle hlubinných horníků) důchodový věk dalším dvěma skupinám pojištěnců, a to **zdravotnickým záchranářům a členům jednotek hasičského záchranného sboru podniku**.

Na základě úkolu vyplývajícího z Programového prohlášení vlády „Umožníme dřívější odchody do důchodu zaměstnancům v náročných profesích za větší odpovědnosti zaměstnavatelů.“ začalo MPSV ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví (MZD) připravovat návrh právní úpravy, která je součástí návrhu označovaného jako důchodová reforma.

Současný návrh, jak vymezit riziková zaměstnání, je založen na principu nerozšiřovat dále okruh rizikových zaměstnání o konkrétní profesní skupiny, ale pro tento účel bylo zcela záměrně zvoleno objektivní a srovnatelné kritérium založené na kategorizaci prací podle zákona o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcích předpisů. Existující kategorizace prací je základním nástrojem pro hodnocení vlivu konkrétních pracovních podmínek na zdraví zaměstnanců, a je proto využitelná i v oblasti důchodového pojištění pro výše uvedený účel. Každý zaměstnavatel, na jehož pracovištích jsou vykonávány práce zařazené v kategorii tři a čtyři, je povinen evidovat zaměstnance, kteří takové práce vykonávají i počet směn odpracovaných v riziku. K zařazení prací do třetí a čtvrté kategorie dochází na základě objektivního měření faktorů pracovních podmínek působících na konkrétním pracovišti, které

je prováděno přímo u konkrétního posuzovaného zaměstnavatele, laboratoří, jež je držitelem autorizace či akreditace, a to v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví.

Již na počátku prací došlo mezi MPSV a MZD ke shodě, že zařazení všech, kteří vykonávají práce ve 3. kategorii, znamená neodůvodněně široký okruh pojištěnců, na který by se mělo navrhované opatření vztahovat. Úkolem MZD bylo specifikovat ty rizikové faktory, které budou odůvodňovat dřívější odchod do starobního důchodu.

Výběru rizikových faktorů předcházela časosběrná kontinuální analýza vývoje počtu nemocí z povolání dle kapitol nemocí z povolání a klasifikace zaměstnání (ISCO) a to za časové období let 2011-2022. V tomto případě došlo k určení rizikových faktorů, které jsou primární a jednoznačné možné k definování ve vztahu k profesi a přítomnému rizikovému faktoru. Rizikové faktory následně byly ověřovány v jednotlivých klasifikacích zaměstnání. Bylo užito epidemiologické (analytické a deskriptivní) metody práce. Dále byla provedena analýza MZD – vycházející z práce Odborné podklady k řešení důchodových nároků pracujících v náročných profesích a kvantifikační analýza dat z informačního systému kategorizace prací z roku 2019, rešerše přístupu členských států Evropské unie (EU), Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a dalších států, analýza dat hygienického registru KaPr, i ve vztahu k CZ-ISCO a dat zdravotně-sociálního pomezí (ČSSZ).

Pro detailní analýzu faktorů pracovních podmínek, nikoli jednotlivých profesí, byl MZD zvolen (jako nejbližší) model Rakouska. Institut „Schwerarbeitspension“, resp. těžká práce, zahrnuje činnosti vykonávané ve zvlášť fyzicky nebo psychicky namáhavých podmínkách. Lze uvést – práce ve směnném nebo střídavém provozu, pravidelné působení tepla nebo chladu, výkon profesionální péče o nemocné nebo zdravotně postižené. Rakouský model vychází ze seznamu konkrétních profesí. V rakouském modelu byla MZD hledána asociace mezi pracemi na rakouském seznamu a faktorů pracovních podmínek. Bylo využito kódování CZ-ISCO. Korelace byla prováděna ve vztahu k příčině dlouhodobé pracovní neschopnosti, evidence v KaPr a šetření onemocnění jako nemoci z povolání. Byly korelovány počty exponovaných zaměstnanců (podle CZ-ISCO) podle klasifikace zaměstnání, a to vždy k jednotlivým rizikovým faktorům pracovního prostředí. Následně byly analyzovány jednotlivé klasifikace zaměstnání a jednotlivé druhy zaměstnání ke konkrétním rizikovým faktorům. U daného byla hledána asociace mezi preventabilní ochranou BOZP (např. používání osobních ochranných pracovních prostředků) a mírou výskytu jednotlivých statisticky významných proměnných rizikových faktorů. Dále bylo vycházeno z analýzy podmínek vzniku nároku na starobní důchod u zaměstnanců vykonávajících těžké a zdraví škodlivé práce ve vybraných zemích EU, zejména těch, které ratifikovaly úmluvu č. 128 Mezinárodní organizace práce a z přístupů, které byly zvoleny u tzv. hornických starobních důchodů, z odborných podkladů k řešení důchodových nároků pracujících v náročných profesích a kvantifikační analýzy dat z informačního systému kategorizace prací či state of Health in the EU - CZ a Důchody v kostce 2023 - důchodové zabezpečení pro pracovníky v nebezpečných nebo namáhavých zaměstnání od Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

Předmětem analýzy byla dále data ze zdravotně-sociálního pomezí zpracovaná Ústavem zdravotnických informací a statistiky ČR (UZIS) poskytnutá Českou správou sociálního zabezpečení (ČSSZ). Předmětem bylo stanovení standardní délky dočasné pracovní neschopnosti, analýza a zvýšení efektivity kontrol posuzování dočasné pracovní neschopnosti,

a to vše ve vztahu k faktorům pracovních podmínek definovaných vyhláškou č. 432/2003 Sb. a některým kódovým oblastem podle CZ-ISCO (viz rakouský model).

Výsledkem je předložený návrh, podle kterého bude důchodový věk snížen pojištěncům vykonávajícím všechny práce zařazené do **čtvrté kategorie podle zákona o ochraně veřejného zdraví** a dále práce vykonávané **ve třetí kategorii**, při kterých je zaměstnanec vystaven vybraným faktorům pracovních podmínek, jejichž dlouhodobé působení může mít negativní následky na jeho zdraví a pracovní schopnost. Jde o **rizikové faktory celková fyzická zátěž, vibrace, zátěž teplem a zátěž chladem**. Odhaduje se, že půjde o cca 120 tisíc osob.

Práce zařazené v kategorii čtvrté byly zvoleny z důvodu, že se jedná o nejrizikovější kategorii pro zdraví, při které jsou překračovány hygienické limity, tedy hrozí vysoké riziko ohrožení zdraví, které nelze vyloučit ani při používání dostupných a použitelných ochranných opatření, např. osobní ochranné pracovní prostředky.

Vzhledem k rizikovosti pro zdraví byla zvolena i kategorie třetí, neboť i u ní jsou překračovány hygienické limity a expozice zaměstnanců faktorům pracovních podmínek není spolehlivě snížena technickými opatřeními pod úroveň těchto limitů, a proto je třeba využívat osobní ochranné pracovní prostředky. Pro náročné profese byly pro kategorii třetí vybrány 4 faktory pracovních podmínek, a to vibrace, zátěž teplem, zátěž chladem a celková fyzická zátěž. Uvedené faktory pracovních podmínek mají značný vliv na zdraví zaměstnanců, neboť i při používání OOPP je nedostatečně či vůbec chráněné zdraví exponovaných zaměstnanců. MZD tak v současné době navrhlo pouze rizikové faktory, ze kterých je zřejmé, že přináší prokazatelné negativní působení na zdravotní stav organismu zaměstnance.

Navržený okruh bude moci v budoucnu vláda aktualizovat, a to tím způsobem, že stanoví nařízením další faktory pracovních podmínek, pro které se bude práce zařazená do třetí kategorie považovat za rizikovou práci s nárokem na snížený důchodový věk, pokud v budoucnu z výsledku odborných analýz provedených MZD vyplyne, že tyto faktory pracovních podmínek mají srovnatelný negativní vliv na zdraví jako faktory, které již byly pro snížení důchodového věku vybrány. Rozšíření rizikových prací nařízením vlády bude mít účinky do budoucna (nárok na snížení důchodového věku bude u těchto rizik náležet nejdříve ode dne účinnosti nařízení vlády), avšak bude se pro tento účel přihlížet k době výkonu prací v tomto nově doplněném riziku i v období 10 let přede dnem účinnosti nařízení vlády.