



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mráky ve věci žalobce: **Ing. J. J.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Ludmilou Pávkovou, Na Maninách 1424/25, Praha 7, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, Křížová 1292/25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2024, č. j. XA, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 29. 5. 2024, č. j. XB, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2024, čj. 19 Ad 16/2024-42

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2024, čj. 19 Ad 16/2024-42, **s e r u š í**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2024, č. j. XA, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 29. 5. 2024, č. j. XB, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalované k dalšímu řízení
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku **5 400 Kč** k rukám jeho zástupkyně JUDr. Ludmily Pávkové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a průběh předchozího řízení

[1] Podstatou nyní rozhodovaného případu je oprávněnost žádosti žalobce o zvýšení starobního důchodu o částku za vychované dítě. Žalobce totiž tvrdil, že o svou dceru pečoval v největším rozsahu, nicméně správní orgány jeho názor nezastávaly. Právní otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud (dále též *NSS*) zabýval, je to, zda je pro přiznání výchovného nezbytné, aby u pečující osoby nastaly důvody ke kompenzaci např. z důvodu snížení příjmů nebo omezení kariérního růstu.

[2] Žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení totiž zamítla žádost žalobce o zvýšení starobního důchodu o částku za vychované dítě (*výchovné*) pro nesplnění podmínek dle článku II zákona č. 323/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (*zákon č. 323/2021 Sb.*). Následně žalovaná zamítla i námitky žalobce proti tomuto rozhodnutí a potvrdila je.

[3] Žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl. Žalobce prý totiž neunesl důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že osobní péči a výchovu dcery zajišťoval ve větším rozsahu než jeho manželka. Městský soud uzavřel (bod 52), že jedním z podstatných indikátorů je „*vymezení rozsahu časového období, po které neměla posuzovaná osoba v důsledku péče o dítě možnost profesního uplatnění, či po které byla možnost jejího pracovního uplatnění ve srovnání s ostatními pečujícími osobami zjevně snížena. Právě tato nevýhoda (nemožnost uplatnění, resp. horší uplatnění na trhu práce s dopady do výše příjmu pečující osoby), která zpravidla dopadala na osoby (ženy) pečující o dítě ve věku vyžadujícím celodenní péči, má být institutem výchovného kompenzována.*“

[4] Mezi žalobcem a žalovanou je přitom nesporné, že manželka žalobce pečovala o dceru v největším rozsahu v období od narození dcery po celou dobu trvání mateřské a rodičovské dovolené, tj. od 16. 3. 1993 do 31. 12. 1996. Rovněž je nesporné, že žalobce o dceru v největším rozsahu pečoval od smrti matky jako vdovec až do nabytí zletilosti dcery, tj. od 20. 7. 2004 do 16. 3. 2011. Mezi účastníky tak zůstává sporným období od 1. 1. 1997 do 19. 7. 2004 (*sporné období*).

2. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované a replika stěžovatele

[5] Žalobce (*stěžovatel*) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost s výslovným označením důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Jak se však podává z níže uvedeného, obsah kasační stížnosti směřuje rovněž ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož polemizuje se správností posouzení rozhodné právní otázky městským soudem.

[6] Stěžovatel namítá vady řízení před žalovanou, když připomíná, že za účelem prokázání rozsahu péče o dceru ve sporném období v řízení před žalovanou předložil čestná prohlášení své dcery a své matky, v nichž obě potvrzují, že ve sporném období stěžovatel o dceru pečoval rovnoměrně s její matkou. Pokud by toto tvrzení bylo prokázáno, pak by rozsah jeho péče odpovídal $1/2 \times 90$ měsíců (*sporné období*) + 80 měsíců (*vylučné období stěžovatele*) = 125 měsíců z celkových 216 měsíců (18 let). Na výchovu ze strany matky by připadlo 91 měsíců. Výchova ze strany stěžovatele by tak představovala cca 58 %, matčina výchova cca 42 %. V největším rozsahu by se na výchově podílel stěžovatel, a náleželo by mu tak výchovné. Žalovaná se však k čestným prohlášením nijak nevyjádřila a založila tak vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

[7] Správní orgány při hodnocení důkazů postupují podle zásady volného hodnocení důkazů. V každém případě však mají povinnost hodnotit všechny důkazy, příp. vyložit, proč je nepokládají za relevantní či věrohodné. Žalovaná stěžovatelem předložené důkazy v podobě čestných prohlášení zcela opomněla vypořádat. Opomenuté důkazy přitom zakládají nepřezkoumatelnost rozhodnutí (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2005, sp. zn. III. ÚS 139/05), která je důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu. Důkazy, jimiž se správní orgán vůbec nezabýval, téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost

pokračování

vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost (viz také rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 16/2012-24, bod 15). Dle názoru stěžovatele měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit už jen z důvodu opomenutých důkazů.

[8] Městský soud opomenutí důkazů ze strany žalované posoudil jako vadu „*napadeného rozhodnutí, která by mohla mít vliv na jeho zákonnost (či přímo na přezkoumatelnost)*“ (bod 59 odůvodnění rozsudku). Ke zrušení rozhodnutí žalované však městský soud nepřistoupil, neboť považoval „*za formalistické, aby zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované s pokynem, aby se k čestným prohlášením vyjádřila, když je ze spisu zcela zřejmé, že na výsledku posouzení nemohou nic změnit*“ (bod 55). Předložená čestná prohlášení totiž městský soud považoval za příliš obecná a nekonkrétní ve vztahu k tomu, v jakém rozsahu o dceru oba rodiče pečovali.

[9] Stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasí. Podle čestných prohlášení totiž pečovali stěžovatel a matka o dceru ve sporném období rovnoměrně. Evidence dob pojištění by naproti tomu mohla nasvědčovat spíše většímu rozsahu péče matky. Evidence dob pojištění však přímo nevypovídá o zjišťované skutečnosti, tj. o rozsahu péče o dítě. Jedná se pouze o nepřímý důkaz, který bez dalšího nevyklučuje závěr, že o dítě pečovali stěžovatel i matka rovnoměrně. Ohledně konkrétního rozsahu péče obou rodičů proto panovaly pochybnosti. Čestná prohlášení jsou na rozdíl od evidence dob pojištění přímým důkazem o rozsahu péče o dceru, protože mají přímý vztah k dokazované skutečnosti, tj. k rozsahu péče, která byla rovnoměrná. Správní orgán je proto nemohl zcela opominout a přihlídnout pouze k evidenci dob pojištění jako nepřímému důkazu.

[10] Měla-li žalovaná pochybnosti o věrohodnosti čestných prohlášení (např. proto, že v nich nebylo přesně specifikováno, v čem konkrétně rovnoměrná péče spočívala), bylo její povinností obstarat v souladu s § 3 a § 50 odst. 2 správního řádu dostatečný podklad pro rozhodnutí, tedy předvolat osoby, které čestná prohlášení sepsaly, k podání svědecké výpovědi (viz bod 24 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2024, čj. 58 Ad 7/2024-20). Rozsah péče o dítě, ke které mělo docházet před více než 20 lety (ve sporném období od 1. 1. 1997 do 19. 7. 2004), se však dokazuje obtížně. Rodiče, kteří pečují o dítě, si obvykle žádné písemné záznamy o tom, kdo co dělal a v jakém rozsahu, nevedou. Jediným důkazním prostředkem, který se zde nabízel, byl výslech svědků. Protože žalovaná dané osoby nepředvolala k podání svědecké výpovědi (viz bod 28 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2024, čj. 30 Ad 8/2023-50; či bod 26 právě cit. rozsudku Krajského soudu v Praze) a ani neuvedla, proč tak neučinila, porušila zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem (§ 3 a § 50 odst. 2 správního řádu) takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a proto měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit. Městský soud pak nepřipustně nahradil dokazování vlastními úvahami, které nemají oporu ve spise, a žalobu zamítl.

[11] Stěžovatel zdůrazňuje, že byl osobou samostatně výdělečně činnou (OSVČ). Jeho činnost přitom spočívala ve správě nemovitostí, tedy v zajišťování chodu spravovaných domů s možností si uspořádat časový rozvrh. Kancelář měl stěžovatel navíc jen o ulici vzdálenou od bydliště. To, že samostatnou výdělečnou činnost nepřerušil, proto nevypovídá nic o tom, v jakém rozsahu a v jakém časovém rámci pracoval a v jakém rozsahu pečoval o dceru.

[12] K argumentu městského soudu, že nikdy nepřerušil výkon samostatné výdělečné činnosti, stěžovatel poukazuje i na to, že ve sporném období živnostenský zákon neupravoval institut přerušení živnosti z vůle podnikatele. V § 49 odst. 2 zákona

č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, byla pouze upravena možnost živnostenského úřadu rozhodnout o pozastavení provozování živnosti na základě podnikatelem ohlášené změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny pro ohlášení živnosti. Podle § 45 odst. 2 cit. zákona však takovými údaji bylo datum zahájení a ukončení provozování živnosti, nikoliv datum přerušování živnosti. Přerušování živnosti z vůle podnikatele bylo zavedeno teprve zákonem č. 356/1999 Sb. s účinností od 1. 3. 2000. Do 29. 2. 2000 tak stěžovatel neměl zákonnou možnost živnost přerušit. Od 1. 3. 2000 sice touto možností disponoval, nicméně neměl důvod tak učinit. Zálohy na sociální a zdravotní pojištění byly v té době mnohem nižší než dnes a vzhledem k povaze jeho pracovní činnosti a časovým možnostem stěžovatele nemohl rodinu připravit o solidní příjem.

[13] Stěžovateli byl nadto vyměřen starobní důchod ve výši 15 929 Kč. Průměrný důchod v lednu 2025 dosáhl částky 21 080 Kč. Výměr starobního důchodu je tedy o 24,44 % menší, než činí průměrný starobní důchod, a to navzdory tomu, že stěžovatel nikdy samostatnou výdělečnou činnost nepřerušil. Podle žalované tak stěžovatel nejenže nepečoval o děti, ale ani dostatečně nepracoval na to, aby dosáhl alespoň průměrného důchodu. Takový závěr považuje za zcela absurdní. Proto navrhuje napadená rozhodnutí zrušit.

[14] Žalovaná ve vyjádření uvádí, že v řízení nebyly prokázány skutečnosti, které by ve prospěch stěžovatele „vyvážily“ znevýhodnění v oblasti pracovního uplatnění, jemuž byla v důsledku celodenní péče o děti po jejich narození vystavena jeho manželka. Právě ke kompenzaci tohoto znevýhodnění byla přijata aplikovaná právní úprava. Manželce stěžovatele by bylo výchovné přiznáno automaticky (čl. II bod 4 zákona č. 323/2021 Sb.). Stěžovatelem předložené důkazy (čestná prohlášení) jím tvrzené skutečnosti neprokazují. V řízení totiž nebyla zpochybňována péče stěžovatele o dceru; nebylo však prokázáno, že by se péče nějakým způsobem promítla do možnosti uplatnění na trhu práce a že by zde byla dána potřeba výkon této péče kompenzovat výchovným. Městský soud shrnul, že manželka stěžovatele o dceru pečovala ve větším rozsahu po dobu mateřské a rodičovské dovolené – tedy od 16. 3. 1993 do 31. 12. 1996 a v době od 1. 1. 1997 do 31. 12. 2001. Od 1. 1. 2002 do 19. 7. 2004 byl rozsah péče stejný (tomu odpovídají čestná prohlášení i osobní listy důchodového pojištění). Od 20. 7. 2004 do dospělosti (16. 3. 2011) o dceru výlučně pečoval stěžovatel. Celkem tedy manželka pečovala o dceru zhruba 11 let a 4 měsíce a stěžovatel 9 let a 2,5 měsíce. Namítá-li stěžovatel, že evidenční materiál vedený žalovanou není přímým důkazem, pak lze uvést, že tento materiál byl zpracován na základě předpisů, kterými je žalovaná vázána. Evidenční materiál zobrazuje profesní život pojištěnce, účast na pojištění, od kdy do kdy pracoval, zda, kdy a v jakém rozsahu čerpal náhradní doby (péče o dítě, nemoc atp.). Evidenční listy jsou tedy primárním důkazním prostředkem sloužícím ke spolehlivému stanovení vyměřovacího základu.

[15] Podle § 85 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení lze k prokázání doby pojištění použít čestné prohlášení nejméně 2 svědků a žadatele o důchod nebo úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak. Zákon blíže nevymezuje, jak přesně má být doba pojištění prokázána, a dává tak správnímu orgánu prostor pro uvážení. Ve správním řízení je pro tento účel užíváno čestné prohlášení formou tiskopisu sloužícího jako důkazní prostředek k prokázání doby pojištění v případech, nelze-li tuto dobu prokázat jinak. Z dikce § 85 odst. 5 cit. zákona je zcela zřetelné, že v případě čestného prohlášení se nemůže jednat o přímý důkaz.

[16] Z osobního listu důchodového pojištění manželky stěžovatele vyplynulo, že v období od 1. 1. 1993 do 18. 9. 2001 *de facto* vůbec nepracovala (s výjimkou doby od roku

pokračování

1996 do 1998 s vykázanými vyloučenými dobami). Naopak podle osobního důchodového listu stěžovatele po celý profesní život (kromě let 1986, 1987, 1988 a 2020) nevykazoval žádnou vyloučenou dobu. Oba uvedené osobní listy důchodového pojištění vycházely z evidenčních materiálů uložených v evidenci žalované a stěžovatel proti nim nevznesl námitky. S rozsahem hodnocené doby pojištění souhlasil jak v případě přiznání vdoveckého důchodu (sirotčích důchodů), tak v případě přiznání starobního důchodu. Jejich porovnáním lze dojít k jednoznačnému konstatování, že to byla manželka stěžovatele, která se v největším rozsahu starala o dceru. Za těchto okolností nelze tvrdit, že stěžovatel o dceru pečoval soustavně a aktivně ve větším rozsahu než jeho manželka. Při posouzení věci žalovaná vycházela z prokazatelných faktů, které stěžovatel nezpochybnil. Již proto lze čestné prohlášení, prokazující již „úředně prokázanou dobu“, považovat jen za nepřímý důkaz. Žalovaná proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[17] Stěžovatel v replice k vyjádření žalované zdůrazňuje, že rozhodující skutečností a přímým důkazem potvrzujícím, kdo o dceru pečoval v největším rozsahu, není evidence dob pojištění, nýbrž čestná prohlášení a výslechy svědků. Doby pojištění totiž nejsou sporné, nicméně stěžovatel opakuje, že po celou dobu byl OSVČ a byl odměňován procentem z vybraného nájemného bez ohledu na skutečný rozsah jeho činnosti. Mohl tak zajistit rodinu a současně být dostatečně časově flexibilní tak, aby o dceru pečoval v největším rozsahu.

3. Posouzení přijatelnosti

[18] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po přezkumu přípustnosti zabývá tím, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být odmítnuta jako nepřijatelná. O přijatelnou kasační stížnost se přitom podle ustálené judikatury zdejšího soudu může jednat v následujících typových případech:

- 1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*
- 2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci zdejšího soudu.
- 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. *judikurní odklon.* To znamená, že Nejvyšší správní soud sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.
- 4) V napadeném rozhodnutí městského (krajského) soudu bylo shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.*

[19] Z výše uvedeného plyne, že úkolem stěžovatele je tvrdit, v čem spočívá přijatelnost kasační stížnosti. To však stěžovatel v nyní posuzované věci neučinil a otázku přijatelnosti zcela opomenul. I přes chybějící tvrzení přesahu vlastních zájmů stěžovatele však Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení vyvstala otázka, která je krajskými soudy řešena rozdílně, přičemž ji dosud neřešil ani zdejší soud. Kasační stížnost je proto přijatelná z důvodů uvedených pod bodem 1 a 2 (viz níže).

[20] Městský soud totiž při posouzení otázky splnění podmínek pro přiznání výchovného uvedl (bod 54): „Soud se ztotožnil se závěry Krajského soudu v Brně ze dne 24. 7. 2024, č. j. 41 Ad 4/2024-34, který konstatoval, že ve věcech nároku na tzv. výchovné neplatí obdobně principy uvedené v § 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Tutež dobu péče o dítě tedy lze započítat současně více osobám. Doby osobní péče více osob proto mohou běžet paralelně vedle sebe, a vést tím ke splnění podmínky výchovy dítěte. Splnění podmínky osobní péče v největším rozsahu (§ 34a odst. 3 zákona o důchodovém pojištění) pro vznik nároku na tzv. výchovné je třeba zkoumat za pomoci dvou kritérií: (a) kdo o děti v rámci celého období, kdy byly nezletilé, osobně pečoval ve zjevně největším časovém rozsahu, a (b) jestli v průběhu tohoto období nastaly u osoby pečující v největším časovém rozsahu skutečnosti, pro které výchovné zákonodárce zavedl, tedy důvody ke kompenzaci určitého úbytku na možném výdělku či nemožnosti kariérního růstu apod.“

[21] Výkladem pojmu *péče v největším rozsahu* se zabývaly rovněž další krajské soudy (viz např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2024, čj. 49 Ad 20/2023-71, ze dne 10. 10. 2024, čj. 58 Ad 10/2024-58, a *a contrario* ze dne 17. 9. 2024, čj. 58 Ad 7/2024-20), přičemž právní názory se rozcházejí právě v otázce *podmínky* zásahu do pracovních či výdělkových možností pečující osoby, která je pro nyní rozhodovanou věc stěžejní. Otázkou, kterou Nejvyšší správní soud musí v této věci vyřešit, je tedy to, zda je pro přiznání výchovného nezbytné, aby u osoby pečující nastaly rovněž důvody ke kompenzaci úbytku na možném výdělku či nemožnosti kariérního růstu.

4. Vlastní posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] NSS se nejprve zabýval námitkou, že se městský soud v řízení dopustil jiné vady, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tuto vadu však stěžovatel blíže neupřesnil, a protože ani zdejší soud žádné pochybení v tomto směru neshledal, dospěl k závěru o nedůvodnosti této námítky. NSS se proto v dalším zaměřil na tvrzené kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) b) s. ř. s.

[23] Podle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. platí:

1. Starobní důchody přiznané ode dne, který spadá do období před 1. lednem 2023, se zvýší o 500 Kč měsíčně za každé dítě, které pojištěnec vychoval, od splátky důchodu splatné v lednu 2023, jsou-li splněny podmínky stanovené v bodech 3 až 5; toto zvýšení náleží k procentní výměře starobního důchodu.

3. Podmínky výchovy dítěte se pro účely zvýšení podle bodu 1 posuzují u všech pojištěnců podle právních předpisů účinných ke dni, od něhož byl starobní důchod přiznán, pokud se dále nestanoví jinak; tyto podmínky platí i v případě, že o dítě osobně pečoval muž. Výchovu téhož dítěte nelze pro účely zvýšení podle bodu 1 současně započítat více osobám. Vychovávalo-li totéž dítě více osob, přihlíží se k výchově dítěte jen u té osoby, která o dítě osobně pečovala **v největším rozsahu**; to platí i v případě, že u téhož dítěte byla jeho výchova zohledněna při stanovení důchodového věku ženy.

[24] Podle čl. II bodu 4 zákona č. 323/2021 Sb. věty první platí, že pokud byl důchodový věk stanoven se zohledněním vychovaných dětí, zvýší se starobní důchod o tzv. výchovné bez žádosti; za vychované dítě se pro účely přiznání výchovného považuje dítě, k jehož výchově bylo přihlédnuto při stanovení důchodového věku. Podle čl. II bodu 5 zákona č. 323/2021 Sb. pak platí, že pokud se nepostupuje podle bodu 4 (přiznání výchovného bez žádosti), zvýší se starobní důchod o výchovné na základě písemné žádosti podané na

pokračování

předepsaném tiskopisu. V případě starobních důchodů přiznaných před 1. 1. 2023 lze žádost podat nejpozději do 31. 12. 2024.

[25] Stěžovateli byl starobní důchod přiznán v období do 31. 12. 2022. Naplnění podmínky výchovy dítěte se proto posuzovalo podle podmínek obsažených v § 32 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve spojení s § 4 odst. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., která provádí zákon o důchodovém pojištění (*prováděcí vyhláška*). Ženy naplnily podmínku výchovy dítěte pro nárok na starobní důchod, jestliže osobně pečovaly nebo pečovaly o dítě ve věku do dosažení zletilosti alespoň *po dobu deseti roků*. Pokud se však žena ujala výchovy dítěte po dosažení osmého roku jeho věku, pak splnila podmínku výchovy dítěte, jestliže osobně pečovala nebo pečovala o dítě ve věku *do dosažení zletilosti alespoň po dobu pěti roků*; to však neplatí, pokud žena před dosažením zletilosti dítěte přestala o dítě pečovat (§ 32 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění). Podle § 4 odst. 2 prováděcí vyhlášky se pak podmínka výchovy dítěte pro nárok ženy na starobní důchod považovala za splněnou, pečovala-li žena o nezletilé dítě (a) od jeho narození do jeho úmrtí, pokud dítě zemřelo po dosažení šesti měsíců věku, nebo (b) alespoň poslední tři roky před dosažením věku potřebného podle zákona pro vznik nároku na starobní důchod.

[26] Pro přiznání výchovného je tedy třeba naplnit několik podmínek:

- A1) osobní péče o dítě ve věku do dosažení jeho zletilosti alespoň po dobu deseti roků, *nebo*
- A2) v případě ujmoutí se výchovy dítěte až po dosažení osmého roku jeho věku osobní péče o dítě alespoň po dobu pěti roků při kontinuální péči až do dosažení jeho zletilosti, *nebo*
- A3) v případě úmrtí dítěte staršího šesti měsíců osobní péče od jeho narození do jeho úmrtí; *nebo*
- A4) osobní péče o nezletilé dítě alespoň poslední tři roky před dosažením věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod, *a*
- B) osobní péče v *největším rozsahu*, pokud dítě (od narození po dosažení zletilosti) vychovávalo více osob.

[27] Jak bylo uvedeno výše, k podmínkám pro přiznání výchovného se již vyjádřily krajské soudy. Velmi podrobně se jim věnoval Krajský soud v Brně ve shora citovaném rozsudku č. 41 Ad 4/2024-34 (jehož závěry výslovně převzal městský soud v napadeném rozsudku), který uzavřel, že „pokud jde o kritérium osobní péče v největším rozsahu, pak podle soudu ze všeho výše uvedeného plyne, že naplnění tohoto pojmu je třeba zkoumat za pomoci dvou kritérií: (a) kdo o děti v rámci celého období, kdy byly nezletilé, osobně pečoval ve zjevně největším časovém rozsahu, a (b) jestli v průběhu tohoto období nastaly u osoby pečující v největším časovém rozsahu skutečnosti, pro které výchovné zákonodárce zavedl, tedy důvody ke kompenzaci určitého úbytku na možném výdělku či nemožnosti kariérního růstu apod. [soud s ohledem na nutnost použít subjektivně historický výklad (bod 65 výše) nesouhlasí s právním názorem z rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 49 Ad 20/2023-71, podle kterého dopad poskytované osobní péče na příjmy pečující osoby nelze zohledňovat, protože není zákonem stanovenou podmínkou nároku na výchovné].“

[28] Z právě uvedeného se tedy podává, že spornou otázkou mezi krajskými soudy je naplnění kritéria [sub b)] spočívajícího v tom, zda je pro přiznání nároku na výchovné skutečně nezbytné, aby u osoby pečující nastaly důvody ke kompenzaci úbytku na možném výdělku či nemožnosti kariérního růstu. Rozsudek Krajského soudu v Praze,

čj. 58 Ad 7/2024-20, i rozsudek Krajského soudu v Brně, čj. 41 Ad 4/2024-34, totiž vykládají pojem *péče v největším rozsahu* s ohledem na smysl a účel zákona, přičemž odkazují na pozměňovací návrh poslance J. Hamáčka (<https://bit.ly/3YeBobb>), který obsahuje odůvodnění přijetí právní úpravy výchovného a rovněž společenský kontext změny právní úpravy. Právě v tomto směru se ovšem oba rozsudky argumentačně rozcházejí.

[29] Z uvedeného pozměňovacího návrhu vyplývá, že právní úprava byla přijata ze dvou důvodů: a) ocenění osob, které vychovaly dítě – nového pojištěnce, který bude dále přispívat k udržení průběžného důchodového systému, a za b) kompenzace rozdílu mezi průměrnými důchody mužů a žen, tj. potřeby reflektovat skutečnost, že v případě žen má výchova dětí závažnější dopad na jejich pracovní kariéru – a tím i na konečnou výši důchodu. Městský soud v napadeném rozsudku ve svém důsledku akcentoval druhý z právě uvedených důvodů (stejně jako Krajský soud v Brně), přičemž rovněž z rozhodnutí žalované je patrné, že považuje zásah do výdělku či kariérního postupu za nutnou podmínku k přiznání výchovného. Nejvyšší správní soud se však s takovým výkladem neztotožňuje.

[30] Ze samotného pozměňovacího návrhu poslance J. Hamáčka (odůvodnění poslaneckého pozměňovacího návrhu č. 8828 ke sněmovnímu tisku č. 1230/1; 8. volební období PS, 2017-2021, www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1230) se totiž podává, že prvotním důvodem pro přijetí zákonné úpravy výchovného bylo ocenění osob, které vychovaly dítě: „...nebude se ani při posuzování nároku na zvýšení starobního důchodu za vychované dítě v individuálních případech zkoumat, zda prvotní důvod pro bonifikaci za výchovu byl naplněn, tedy zda společenský efekt v podobě přínosu nového pojištěnce do základního důchodového pojištění skutečně nastal. Výchovné se tedy přizná i v případě, že dítě, jehož výchova má být hodnocena, zemřelo, není ekonomicky aktivní, popř. je ekonomicky aktivní mimo území ČR, nebo se odstěhovalo natrvalo do zahraničí. Rozhodné nebude ani to, zda výchova byla realizována na území ČR (resp. bývalého Československa) anebo ve smluvní či nesmluvní cizině.“

[31] Zavedení podmínky zásahu do pracovní kariéry by nepřipustně zúžilo okruh osob, kterým má výchovné skutečně náležet. Podmínka přitom nijak nevyplývá ze zákona a nelze ji dovodit ani z důvodové zprávy. Dovození takové podmínky by ve svém důsledku vedlo v některých případech až k neúnosným situacím, zejména z důvodu dokazování (ať už prokázání „nepovýšení“ v důsledku výchovy dětí či nemožnosti dále studovat), které by se pravděpodobně omezilo na pouhé srovnávání vyměřovacích základů z osobních důchodových listů pečujících osob. Rovněž s ohledem na rozmanité skutkové okolnosti a specifika jednotlivých povolání je takové kritérium nelogické a v konkrétních případech i nespravedlivé. Lze si totiž představit řadu reálných situací, kdy by takový výklad vedl k nepřiznání výchovného i u osob, které o dítě skutečně pečovaly v největším rozsahu, např. u prarodičů (ze zákona je zjevné, že je možná péče dalších osob, nejen rodičů) a například ani u některých podnikatelů se péče o dítě v jejich kariéře nemusí (v závislosti na řadě faktorů) formálně projevit. To je podle přesvědčení zdejšího soudu ostatně právě i případ stěžovatele.

[32] *Péče v největším rozsahu* se posuzuje od narození po nabytí zletilosti vychovávaného dítěte. Je proto nezbytné zohlednit výchovu a péči po celou dobu nezletilosti dítěte. V současnosti je stále spíše pravidlem než výjimkou, že ve většině případů bude o dítě v nízkém věku (do 3 let) skutečně pečovat především jeho matka a bude tak (v tomto období) pečovat o dítě ve větším rozsahu než otec (byť soud nevyklučuje, že tomu může být i naopak). Následně může být péče rodičů i rovnoměrná (rodiče se např. střídají v doprovázení do školy, kroužků aj.). V takovém případě by proto výchovné zcela logicky a v souladu se

pokračování

smyslem zákonné úpravy náleželo matce, která bude mít „náskok“ ve formě mateřské (rodičovské) dovolené. V životě však mohou nastat i takové situace (rozvod či úmrtí matky), v jejichž důsledku přejde péče o dítě v pozdějším věku výhradně na druhého rodiče. Pokud se tak stane a otec převezme péči o dítě např. v jeho 10 letech a zbylých 8 let bude o dítě výhradně pečovat, je zřejmé, že o dítě bude pečovat v největším rozsahu ve smyslu shora citované zákonné úpravy.

[33] Nejvyšší správní soud nehodlá nikterak zpochybňovat mimořádnou náročnost péče o dítě v jeho nejranějším věku, k čemuž je třeba při posuzování celkové péče o ně přihlížet. Ve shora naznačeném případě by však výchovné mělo náležet otci, a to i v případě, že se tato péče nijak viditelně a kvantifikovatelně nepromítla do jeho pracovních či studijních možností. Opačný výklad by totiž vedl k závěru, že nárok na výchovné má ve skutečnosti pouze ten, kdo s dítětem zůstal na mateřské/rodičovské dovolené, a péče o dítě ve starším věku by byla *de facto* irelevantní. To však nebylo záměrem zákonodárce, který naopak vyžaduje posuzování péče od narození až po dosažení zletilosti (což potvrzují také krajské soudy v uvedených rozsudcích).

[34] K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že reálný život přináší rozličné příběhy a situace, které nelze řešit pomocí jednoduchých schémat a kritérií. Pokud by tak totiž orgány aplikující právo bezvýhradně činily, mohly by dospět k závěrům, které by byly v individuálních případech oprávněně považovány za zjevně nespravedlivé. Proto je namístě pečlivě hodnotit konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu.

[35] Sám Krajský soud v Brně v rozsudku čj. 41 Ad 4/2024-34 (bod 76) ostatně uvádí: „Žalovaná (a citované rozsudky) ovšem podle soudu vykládají právní úpravu tak, jako by zněla, že výchovné dostane ten z rodičů, který byl na rodičovské (či mateřské). Tak ovšem právní úprava nezní (byť by podle soudu klidně mohla). Stejně tak zákon nevyzdvihuje výchovu dětí v předškolním či školním věku. Naopak je podle něj nutné hodnotit celé období výchovy dětí až do zletilosti. Byť je možná postupem věku dětí jejich výchova „méně intenzivní“, nelze ji podle soudu bagatelizovat. Naopak jak se někdy říká: „Čím větší děti, tím větší starosti.“ A obzvláště výlučná péče o starší děti po náhlé smrti druhého z rodičů může být po všech stránkách tak náročná, že zkrátka vyžaduje, aby rodič omezil své pracovní či jiné závazky. Nelze opomíjet dopady toho, že vám zemře váš nejbližší člověk a zůstanete na vše sám či sama. To může mít profesní následky, které zákonná úprava má kompenzovat.“ Rovněž s ohledem na právě uvedené proto nedává rozumný smysl, aby podmínkou pro přiznání výchovného bylo vždy omezení pracovních či jiných závazků pečující osoby.

[36] Nelze proto vyloučit, že péči v největším rozsahu bude vykonávat i osoba, u které se péče v pracovní či studijní oblasti života nijak viditelně neprojeví. Uvedené se může týkat některých podnikatelů, osob samostatně výdělečně činných, prarodičů a také zaměstnanců pracujících například převážně v rámci tzv. *home office*. Rovněž u osob vykonávajících závislou práci totiž nelze *apriori* vyloučit domluvu se zaměstnavatelem či volnější pracovní režim, který ve svém důsledku nepovede k omezení výdělku, byť tyto osoby budou současně intenzivně pečovat o dítě. Krom toho není vyloučeno, že pečující osoby dosáhnou vyššího peněžního zisku **bez ohledu na to**, že právě pečují o dítě. Nepřiznání výchovného v těchto případech by bylo nespravedlivé, a především v rozporu se zákonem. Existence vyloučených dob pojištění, pokles příjmů či jiné zásahy do pracovní oblasti oproti obdobím, kdy péče poskytována nebyla, proto může představovat významnou indicii při zjišťování skutkového stavu. Jejich absenci však nelze považovat za rozhodnou překážku pro vznik nároku na výchovné podle čl. II zákona č. 323/2021 Sb. Jinými slovy vyjádřeno, kritéria uvedená Krajským soudem

v Brně v rozsudku 41 Ad 4/2024-34, se kterými se výslovně ztotožnil městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku (viz bod 20 výše), je třeba vyložit tak, že se nejedná o dvě podmínky, které musí být splněny kumulativně, nýbrž že indicií svědčící o tom, který z rodičů o nezletilé dítě osobně pečoval v největším rozsahu, může být (mimo jiné) úbytek na možném výdělku nebo omezení kariérního růstu apod.

[37] Lze proto shrnout, že právní závěr učiněný městským soudem a žalovanou shledal NSS ze shora uvedených důvodů nezákonným. Ostatně, městský soud není ani zcela argumentačně konzistentní, když na straně jedné akcentuje smysl výchovného spočívající v kompenzaci horšího uplatnění na trhu práce nebo nižších příjmů pečující osoby (bod 52), nicméně současně připouští, že negativní dopad na kariérní růst a výdělkové možnosti rodiče není zákonnou podmínkou pro přiznání výchovného, resp. chybějící negativní dopad přiznání výchovného nevylučuje (bod 69).

[38] Městský soud podle další kasační námitky pochybil i tím, že nezrušil rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost. Tuto nepřezkoumatelnost založila žalovaná tím, že se nijak nevyjádřila k čestným prohlášením stěžovatelovy dcery a jeho matky. Rovněž tuto námitku shledal NSS důvodnou.

[39] Při posuzování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je třeba vycházet z toho, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné za situace, kdy se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami účastníka řízení a kdy z jeho odůvodnění není patrné, proč právní argumentaci účastníka řízení nepovažoval za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché či vyvrácené.

[40] V nyní posuzované věci se žalovaná v rozhodnutí o (ne)přiznání výchovného nikterak nevyjádřila k čestným prohlášením, která stěžovatel doložil k prokázání péče o dceru v největším rozsahu. Žalovaná neuvedla, jakým způsobem je hodnotila a proč je považovala za nadbytečná. Žalovaná rovněž opomenula vypořádat námitku stěžovatele, že v době péče o dceru byl OSVČ, přičemž nepodléhal žádnému kariérnímu růstu a vzhledem k povaze jeho činnosti si mohl sám rozvrhnout pracovní činnosti. Rozhodnutí žalované je zcela založeno na informacích podaných z osobního důchodového listu stěžovatele, resp. jeho manželky (viz strana 3 rozhodnutí žalované: *„Naopak z evidence ČSSZ lze dovodit, že v největším rozsahu o něj (pozn. o dítě) osobně pečovala jeho matka.“*), přičemž v rozhodnutí není nijak vysvětleno, jakým způsobem žalovaná vypořádala právě čestná prohlášení a tvrzení stěžovatele týkající se charakteru jím vykonávané činnosti. Žalovaná v rozhodnutí uvedla, že v období mateřské dovolené se synem (období od 1. 1. 1997 do 31. 12. 2001) matka *„mohla o dceru pečovat ve větším rozsahu než účastník řízení (pozn. stěžovatel), který byl nepřetržitě výdělečně činný.“* Jde však o pouhou domněnku žalované, která není ničím podložena. Z rozhodnutí rovněž není patrné, zda žalovaná zkoumala údaje plynoucí z listu důchodového pojištění stěžovatele a zda porovnála výši jeho vyměřovacích základů v období před narozením dcery a následně v průběhu sporného období.

[41] Městský soud proto pochybil, když uvedl, že čestná prohlášení nemohla na věci nic změnit a zrušení rozhodnutí žalované by bylo formalistické. Jak je totiž výše uvedeno, žalovaná rozhodnutí založila výlučně na podkladech dostupných z evidence ČSSZ, když uvedla, že matka o dceru pečovala v největším rozsahu, neboť o ni pečovala od narození do 3 let jejího věku a následně byla na mateřské dovolené se synem, a proto *mohla* o dceru pečovat rovněž v tomto období. Městský soud i žalovaná tedy skutečně vycházely bez dalšího z toho, že pro posouzení péče v největším rozsahu je podstatné, zda péče o dceru nějakým způsobem ovlivnila kariéru stěžovatele. To je ostatně patrné také z vyjádření

pokračování

žalované, která uvedla, že „nebyly prokázány skutečnosti, které by ve prospěch stěžovatele „vyvážily“ znevýhodnění v oblasti pracovního uplatnění, jemuž byla v důsledku celodenní péče o děti po jejich narození vystavena jeho manželka.“ Žalovaná však nevzala v potaz žádnou ze skutečností, které byly pro posouzení případu nezbytné. Rozhodnutí žalované je s ohledem na výše uvedené nepřezkoumatelné a městský soud pochybil, když rozhodnutí nezrušil.

[42] V dalším řízení proto bude na žalované, aby s ohledem na závěry uvedené v tomto rozsudku přihlédla ke všem okolnostem nyní posuzovaného případu a řádně posoudila skutečný stav věci, tj. provedla odpovídající dokazování v souladu se zásadou materiální pravdy ve vztahu ke zjištění, zda stěžovatel o dceru pečoval v největším rozsahu (zejména ve sporném období).

5. Závěr a náklady řízení

[43] Na základě výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a napadený rozsudek městského soudu zrušil. Protože městský soud je vázán právním názorem NSS, musel by žalobě proti rozhodnutí žalované vyhovět a vrátit jí věc k dalšímu řízení. Proto NSS rozhodl výrokem II současně o zrušení správního rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.

[44] Jelikož NSS zrušil rozsudek městského soudu a současně rozhodnutí správního orgánu, je podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu.

[45] V souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení před soudem, které vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaná v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti (výrok III). Podle § 57 odst. 1 náklady řízení představují zejména zaplacené soudní poplatky, odměnu zástupkyni stěžovatele a jeho hotové výdaje. Stěžovatel (resp. jeho zástupkyně) však k výzvě NSS nevyčíslil a nedoložil náklady řízení a neučinil tak ani v řízení před městským soudem. Proto NSS vycházel z údajů obsažených ve spise.

[46] V řízení před městským soudem (a následně i před NSS) byl stěžovatel osvobozen od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 49/1991 Sb., o soudních poplatcích. Zástupkyně stěžovatele učinila ve věci 2 úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (*advokátní tarif*)] a sepsání a podání návrhu (§ 11 odst. 3 advokátního tarifu). Za dva úkony náleží zástupkyni stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 2 x 1 500 Kč (§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 advokátního tarifu), celkem tedy 3 000 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 300 Kč na jeden úkon právní služby, celkem tedy 600 Kč. Celkové náklady stěžovatele v řízení před městským soudem tak činí 3 600 Kč.

[47] V řízení o kasační stížnosti učinila zástupkyně stěžovatele jeden právní úkon, a to sepsání a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 1 500 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkové náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tak představují částku 1 800 Kč.

[48] Celkově je tedy žalovaná povinna uhradit stěžovateli náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši 5 400 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu