

## IV.

### D ů v o d o v á z p r á v a

#### Obecná část

Návrh zákona přináší do oblasti základního důchodového pojištění nový institut zvýšení zásluhové části starobního důchodu za vychované děti, jehož účelem je posílit důchodové nároky osob, které v průběhu svojí pracovní kariéry zajišťovaly výchovu dětí. Tento úkol vyplývá z Programového prohlášení vlády, v němž se mj. uvádí: „Sestavíme odborný pracovní tým pro důchodovou reformu, který zhodnotí dosavadní návrhy, aktuální situaci a předpokládaný vývoj a předloží návrh řešení, které zachová stávající nároky, definuje standard plošného zabezpečení ve stáří na principu solidarity, posílí princip zásluhovosti a bude motivovat lidi v aktivním věku, aby využívali podporované formy individuálního zajištění na stáří“.

Problematikou posílení principu zásluhovosti v důchodové oblasti se jako jedním ze svých prioritních úkolů zabývala i Komise pro spravedlivé důchody. Návrh zákona je zpracován na základě materiálů projednaných touto komisí v období duben až září 2019. Posílení důchodů osob bonifikací o pevnou částku bylo podpořeno zástupci téměř všech parlamentních stran.

Smyslem výchovného je ocenit osoby, které získaly významnou zásluhu z hlediska budoucnosti financování základního důchodového pojištění tím, že dlouhodobě zajišťovaly výchovu dítěte, čímž se (obvykle) postaraly o přínos nového pojištěnce do systému. Výchovné je koncipováno jako finanční částka v pevně stanovené výši (počáteční hodnota je 500 Kč), o kterou se zvýší zásluhová část (do 31. 12. 2022 procentní výměra) starobního důchodu pojištěnce (muže či ženy), který zajišťoval výchovu konkrétního dítěte v největším rozsahu. V případě péče o více dětí se tato částka násobí počtem těchto dětí.

Vzhledem k tomu, že osobami, které výchovu dětí v největším rozsahu zajišťovaly, jsou převážně ženy, docílí se tímto opatřením částečného snížení často kritizovaného rozdílu mezi průměrným starobním důchodem žen a mužů. Opatření směřuje jak na důchody, které budou přiznávány v budoucnu, tak na důchody přiznané v období před datem účinnosti nové právní úpravy.

#### **A. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů a vysvětlení nezbytnosti navrhované úpravy**

Navrhovaná právní úprava reaguje na skutečnost, že průměrný starobní důchod žen je nižší než průměrný starobní důchod mužů. Např. ze srovnání statistických údajů zjišťovaných k měsíci prosinci roku 2019 vyplývá, že vyplácený průměrný starobní důchod muže činil 14 974 Kč, zatímco průměrný starobní důchod ženy činí 13 056 Kč, rozdíl tedy činí 1 918 Kč (tj. cca 12,8 %) v neprospěch žen. Tento stav, i když jeho příčiny vznikly a existují mimo základní důchodové pojištění, lze považovat za obtížně společensky obhajitelný a dlouhodobě udržitelný, neboť okamžité náklady na financování základních životních potřeb jsou u žen i mužů v zásadě stejné.

Po provedené analýze byly identifikovány následující hlavní příčiny tohoto stavu:

- rozdílná úroveň odměňování na trhu práce (a tím i nižší vyměřovací základ); způsobuje cca 2/3 rozdílu,
- nižší důchodový věk žen (a tím i kratší doba pojištění); způsobuje cca 1/3 rozdílu,
- u žen se třemi a více dětmi odlišné chování na trhu práce vykazující s výrazně větší pravděpodobností delší přerušování pracovní kariéry nad rámec uznatelné péče do 4 let věku dítěte.

Předpoklad dalšího přirozeného vývoje (bez přijetí jakéhokoliv nápravného opatření) je takový, že přibližně třetina rozdílné úrovně důchodů mužů a žen bude postupně eliminována probíhajícím sjednocením důchodového věku u obou pohlaví. Další část rozdílu by bylo možno do budoucna eliminovat tím, že bude dostatečně rychle pokračovat snižování rozdílu v odměňování mužů a žen (tzv. „gender pay gap“) posilováním principů rovných příležitostí a rovného odměňování za práci v oblasti trhu práce. Toto sblížování však bude nepochybně velmi pozvolné, a pokud skutečně nastane, může objektivně přinést efekt v podobě zmírnění rozdílu ve výši starobního důchodu pouze osobám, jimž budou tyto dávky přiznávány až v relativně vzdálené budoucnosti, tj. v době, kdy již bude důchodový věk pro obě pohlaví jednotný a kdy podstatná část rozhodného období bude kryta obdobím, v němž se přestal projevoval rozdíl v odměňování. U osob, kterým již byl starobní důchod přiznán, se pozitivní efekt tohoto vývoje žádným způsobem projevit nemůže.

I přesto lze odhadovat, že k úplnému odstranění rozdílu ve výši důchodů by nejspíše nedošlo ani do budoucna. Z hlediska postavení žen a jejich mateřské role ve společnosti je třeba reflektovat objektivní a stěžejní změnitelnou skutečnost, že v jejich případě má výchova dětí závažnější dopad na jejich pracovní kariéru, a tedy i na konečnou výši důchodu. Ačkoliv výchovu dětí nepochybně zajišťují velmi zodpovědně a efektivně i muži, lze kvalifikovaně odhadovat, že u žen dominují ty složky výchovy, které mohly s ohledem na svůj charakter negativně ovlivnit délku doby zaměstnání a výdělků pečující osoby, tj. kdy péče musela být zajišťována „na úkor“ možné pracovní aktivity (ženy pečující o děti ve větší míře vykonávají rutinní a méně finančně ohodnocená zaměstnání, popř. zaměstnání s kratšími pracovními úvazky, která jsou navíc přerušována překážkami v práci z důvodu potřeby péče o dítě). V kariérách mužů se tyto aspekty obvykle nevyskytují a v tomto ohledu je tedy jejich postavení obecně příznivější.

### Současný stav

Již současná právní úprava v oblasti základního důchodového pojištění obsahuje nástroje, jejichž smyslem je adekvátně reagovat na výše uvedené skutečnosti, které se týkají osob pečujících o děti. Jedná se především o již zmíněné až dosud platné a u podstatné části společnosti stále aplikované snížení hranice důchodového věku žen (§ 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, dále jen „ZDP“). Podle současné tabulky důchodového věku, která je přílohou ZDP, bude určitá diferenciace pokračovat až do roku 2036, teprve v roce 2037 bude důchodový věk jednotný pro všechny osoby. Např. v roce 2020 dosahují důchodového věku

- muži narození od 1. 7. do 31. 12. 1956 (63 let a 6 měsíců) a od 1. 1. do 30. 4. 1957 (63 let a 8 měsíců),
- bezdětné ženy narozené od 1. 11. do 31. 12. 1956 (63 let a 2 měsíce) a od 1. 1. do 30. 4. 1957 (63 let a 8 měsíců),
- ženy, které vychovaly jedno dítě, narozené od 1. 11. do 31. 12. 1957 (62 let a 2 měsíce) a od 1. 1. do 30. 4. 1958 (62 let a 8 měsíců),

- ženy, které vychovaly dvě děti, narozené od 1. 11. do 31. 12. 1958 (61 let a 2 měsíce) a od 1. 1. do 30. 4. 1959 (61 let a 8 měsíců),
- ženy, které vychovaly tři nebo čtyři děti, narozené od 1. 11. do 31. 12. 1959 (60 let a 2 měsíce) a od 1. 1. do 30. 4. 1960 (60 let a 8 měsíců),
- ženy, které vychovaly pět a více dětí, narozené od 1. 11. do 31. 12. 1960 (59 let a 2 měsíce) a od 1. 1. do 30. 4. 1961 (59 let a 8 měsíců).

Z uvedeného srovnání je zřejmé, že např. u žen, které vychovaly tři děti, je důchodový věk ještě v současnosti nastaven o tři roky níže, než je tomu u mužů. V minulosti byly tyto rozdíly ještě výraznější.

Snížení důchodového věku je vnímáno jako instrument, který ženám přináší značné zvýhodnění – přestože se ženy statisticky dožívají podstatně vyššího věku než muži, umožňuje se jim odejít do důchodu v mladším věku a začít tak dříve čerpat prostředky ze základního důchodového pojištění. To vše za účelem ocenění jejich dřívější snahy o výchovu nového jedince, u něhož se předpokládá, že se později stane plátcem příspěvků do základního důchodového pojištění. Tato tradiční koncepce však s sebou nese přinejmenším dva významné problematické aspekty, a sice:

- ženy, které této možnosti využijí, mají obvykle nižší důchody než muži, neboť do data přiznání důchodu objektivně nemohly získat tolik doby pojištění, a náleží jim proto menší počet procent z výpočtového základu, než mužům;
- tato forma ocenění se za žádných okolností nevztahuje na muže, byť v pracovních kariérách řady z nich (např. těch, kteří ovdověli nebo jimž bylo dítě svěřeno po rozvodu do výchovy) je možno sledovat stejné negativní jevy jako u žen. Tento zásadní problém z hlediska zásad rovnosti a zákazu diskriminace se stal v minulosti předmětem soudního přezkumu, a to nejen na úrovni Ústavního soudu ČR, ale též na úrovni Evropského soudu pro lidská práva. V obou případech byla česká právní úprava, zjednodušeně řečeno, označena v tomto ohledu za diskriminační, s tím, že tolerovat ji lze jen proto, že obsahuje mechanismus postupného odstranění této diskriminace (tj. postupné sjednocení důchodového věku).

Dalším institutem, jímž současná právní úprava reaguje na postavení osob pečujících o děti, je hodnocení doby péče jako náhradní doby pojištění a současně jako doby vyloučené [§ 5 odst. 2 písm. c), § 12 a § 16 odst. 4 písm. e) ZDP]. Tyto instituty nelze označit jako oceňovací, ale spíše jako ochranné. Jejich primárním smyslem není zvýhodnit pečující osoby ve srovnání s ostatními, ale má se dosáhnout toho, aby pečující osoby nebyly v důsledku péče znevýhodněny, tj. aby jejich postavení nebylo v důsledku péče horší než postavení osob, které o děti nepečují. Z toho důvodu se tradičně na osoby, které pečují o dítě ve věku do 4 let, nahlíží stejně, jako by i nadále vykonávaly bez přerušování svoji ekonomickou aktivitu, na kterou po ukončení péče opět naváží. Doba této péče se proto započítává do celkové získané doby pojištění ve stejném rozsahu, jako doba výdělečné činnosti, přestože během této doby není nikým placeno pojistné do základního důchodového pojištění. V případě schválení tzv. 0. a 1. pilíře (koncept solidární a zásluhové části starobního důchodu) od 1. ledna 2023 se na hodnocení náhradní doby péče o dítě nic nezmění. Absence příjmu z výdělečné činnosti z důvodu péče o dítě ve věku do 4 let se řeší pomocí vyloučených dob, což znamená, že toto bezpříjmové období se odečte z celkové délky rozhodného období a výdělkový průměr pojištěnce se tedy vypočítává pouze z tzv. okolních příjmů, tj. z příjmů, jichž dosahoval před započtením péče a po ukončení péče. Výdělkový průměr pojištěnce se tedy nerozměňuje do období, v němž žádných příjmů nebylo dosahováno. V případě schválení tzv. 0. a 1. pilíře od 1. ledna 2023 dojde ke zrušení institutu vyloučených dob, který bude nahrazen novým

způsobem stanovení osobního vyměřovacího základu – měsíční úhrn příjmů se bude zjišťovat výhradně za dobu, za kterou byl získán vyměřovací základ (nikoli za dobu bez příjmů, ať se jedná o náhradní dobu pojištění nebo nepojištěnou dobu).

Na rozdíl od snížení důchodového věku mohou výhod tohoto kompenzačního instrumentu využít nejen ženy, ale i muži, avšak až za dobu péče vykonávanou od účinnosti ZDP, tj. od 1. ledna 1996. Právní úprava však nepřipouští, aby konkrétní doba péče o konkrétní dítě ve věku do 4 let byla pro důchodové účely hodnocena více osobám. Podle § 14 odst. 2 ZDP tutéž dobu péče o dítě podle § 5 odst. 2 písm. c) ZDP nelze započítat současně více osobám; pečovalo-li o dítě současně více osob, započte se tato péče jako náhradní doba pojištění té osobě, která pečovala v největším rozsahu.

Podle § 85 odst. 3 a 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, se výchova dítěte a péči o dítě do 4 let věku dokládá čestným prohlášením při uplatnění žádosti o důchod a rodným listem dítěte nebo jiným dokladem o vztahu k dítěti; čestné prohlášení se podává na předepsaném tiskopise.

### Stav po nabytí účinnosti předkládaného zákona

I přes existenci a funkčnost výše uvedených současných institutů lze konstatovat a statistickými údaji dokumentovat, že zajišťování výchovy dětí zpravidla ovlivňuje pracovní kariéru pečujících osob, tedy výši jejich výdělků a délku získané doby pojištění, což se může negativně projevat na výši jejich důchodového nároku a zhoršit tak celkově jejich postavení ve srovnání s osobami, které sice do základního důchodového pojištění finančně přispívaly, avšak o přínos a výchovu nového pojištěnce se nezasloužily, anebo se o ně zasloužily pouze v menším rozsahu. Za účelem zmírnění negativních dopadů výchovy na celkovou výši starobního důchodu pečujících osob se ukazuje jako potřebné konstruovat nad rámec současných institutů další oceňovací opatření, které má potenciál zajistit další poměrně významné posílení důchodových nároků těchto osob.

Z hlediska proveditelnosti a srozumitelnosti pro pojištěnce se jako nejvhodnější jeví přiznat jim jako součást standardně vypočtené zásluhové části (do 31. prosince 2022 procentní výměry) důchodu ještě pevnou částku jako „bonus za vychované dítě“ (tzv. výchovné). Výše této částky je stanovena paušálně, bez ohledu na předchozí příjmy či pracovní kariéru dané osoby, jde tedy o ocenění v rovné výši pro každého pojištěnce. Výhodou je i to, že tento způsob ocenění lze ve většině případů automatizovaně aplikovat i na důchody již přiznané, přesto bude třeba několik desítek tisíc případů vyřídit jednotlivě.

Výchovné je, na rozdíl od snížení důchodového věku, koncipováno jako nárok genderově neutrální. Vázat tento nárok na splnění podmínky výchovy dítěte tak, jak je definována ve stávající právní úpravě (§ 32 odst. 4 ZDP a § 4 prováděcí vyhlášky č. 284/1995 Sb., dále jen „vyhláška“), by bylo diskriminační vůči mužům, neboť s institutem „výchovy dítěte“ se až dosud v základním důchodovém pojištění pracuje výlučně ve vztahu k ženám. Zatímco nárok na snížení důchodového věku zůstane dočasně zachován i nadále pouze pro ženy, nárok na výchovné vznikne i mužům, jestliže zajišťovali výchovu dítěte sami nebo ve větším rozsahu než ženy. Podmínky pro uznání dítěte za vychované budou v zásadě stejné, jaké platí pro účely snížení důchodového věku žen. Bude se tedy vyžadovat, aby osoba tj. (muž i žena) před datem přiznání starobního důchodu osobně pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti alespoň po dobu deseti roků, s tím, že pokud se ujala výchovy dítěte po dosažení osmého roku jeho věku, postačí, pokud pečovala aspoň po dobu pěti roků a nepřestala o dítě pečovat před dosažením

jeho zletilosti. Využije se i pravidlo uvedené dosud v § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky, avšak v modifikované podobě – minimální doba péče před úmrtím dítěte se prodlouží z dosavadních 6 měsíců na 5 let, tj. tak, aby odpovídala alespoň minimální délce doby péče o dítě převzaté do péče po osmém roce jeho věku (založeno na předpokladu, že pracovní kariéru jedince mohla znatelně ovlivnit pouze taková péče, která trvala delší dobu); toto pravidlo se „přenes“ z vyhlášky přímo do ZDP.

Naopak nebudou se napříště využívat další pravidla uvedená v § 4 odst. 1 vyhlášky (do doby péče o dítě potřebné ke splnění podmínky výchovy dítěte pro nárok ženy na starobní důchod se započítává též doba, po kterou žena nemohla o dítě osobně pečovat pro nemoc nebo proto, že dítě bylo ze zdravotních důvodů v ústavní péči) a § 4 odst. 2 písm. b) vyhlášky (podmínka výchovy se považuje za splněnou, pečovala-li žena o nezletilé dítě aspoň poslední tři roky před dosažením věku potřebného podle ZDP pro vznik nároku na starobní důchod); použití těchto pravidel se zruší i pro účely stanovení důchodového věku žen. Zachování pravidla uvedeného v § 4 odst. 2 písm. b) vyhlášky je neúčelné z důvodu, že výchova dítěte zajišťovaná v posledních třech letech před dosažením důchodového věku nemůže způsobit znatelné snížení důchodu. Pravidlo uvedené v § 4 odst. 1 vyhlášky je pro futuro již nepoužitelné, neboť nelze spravedlivě určit, které osobě (muži či ženě) by tato fiktivní „nevykonávaná“ péče měla být zohledněna pro účely výchovného. Bylo by možné použít toto pravidlo pouze pro účely stanovení důchodového věku ženy, což by znamenalo zavedení rozdílného hodnocení výchovy pro účely výchovného a pro účely snížení důchodového věku žen – tato dichotomie však není žádoucí. Vzhledem k tomu, že důchodový věk se postupně sjednocuje, klesá význam hodnocení výchovy pro tento účel; výchova bude hrát v budoucnu roli především jako podmínka nároku na výchovné, proto je třeba přizpůsobit její definici povaze a účelu tohoto nově zaváděného institutu.

Prokazování výchovy bude probíhat za využití čestného prohlášení, a to jak pro muže, tak pro ženy. Text čestného prohlášení musí být formulován tak, aby z něj bylo možné co nejlépe určit, kdo pečoval o dítě ve větším rozsahu, neboť jen taková osoba bude mít nárok na to, aby zásluhová část jejího starobního důchodu byla navýšena o výchovné. Na druhé straně může vhodně koncipované čestné prohlášení posloužit jako významný důkaz existence odpovědnosti za přeplatek na dávce, pokud se později prokáže, že údaje v něm uvedené byly zjevně nepravdivé. Aby se co nejvíce zamezilo účelovému jednání na straně osob zajišťujících výchovu, bude možno o hodnocení výchovy pro důchodové účely požádat jen při podání žádosti o přiznání důchodu.

Počáteční hodnota zvýšení důchodu za vychované dítě (tj. jeho hodnota ke dni přiznání důchodu) se bude automaticky pro každý budoucí kalendářní rok všeobecně navyšovat v závislosti na růstu statistických ukazatelů; aktuální hodnota bude vždy vyhlášována příslušným prováděcím právním předpisem. Poté, co se toto zvýšení stane součástí zásluhové části již přiznaného starobního důchodu, bude se jeho hodnota navyšovat v rámci valorizace celého důchodu.

Z hlediska nároku na zvýšení starobního důchodu za vychované dítě není rozhodné, zda starobní důchod, k němuž se toto zvýšení přiznává, je tzv. řádný, odložený nebo předčasný starobní důchod ani to, zda zásluhová část (do 31. prosince 2022 procentní výměra) je vypočtena běžným způsobem nebo zvýhodněně za výkon práce v preferovaných pracovních kategoriích nebo za práci v hornictví pod zemí v hlubinných dolech. Rozhodnou skutečností není ani to, že se jedná o starobní důchod krácený z důvodu účasti pojištěnce na tzv. II. důchodovém pilíři (důchodové spoření) v letech 2013 až 2015.

Podobně, jako je tomu již v současnosti u hodnocení výchovy pro účely snížení důchodového věku žen, 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.

Na druhé straně, výchovné je určeno pouze osobám, které splnily podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod. Osoby, jimž byl přiznán „starobní důchod za podmínek důchodu invalidního“ (§ 29 odst. 4 ZDP) anebo jejichž invalidní důchod se pouze „transformoval“ do starobního důchodu (§ 61a ZDP), nespĺnily podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod (resp. není prima facie zřejmé, že tuto podmínku splnily), a proto jim zvýšení za vychované děti nebude náležet, tak jako nenáleží poživatelům invalidního důchodu.

V případech s mezinárodním prvkem se zvýšení za vychované děti bude dílit stejným způsobem jako zásluhová část důchodu, nevyplývá-li z mezinárodní smlouvy něco jiného.

Návrh zákona počítá s přiznáním zvýšení za vychované děti i k těm starobním důchodům, které byly přiznány před datem jeho účinnosti. Finanční účinnost je zde z administrativních důvodů navrhována až od lednové splátky roku, v němž opatření nabude účinnosti. Z hlediska proveditelnosti a plynulosti výkonu agend v působnosti České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) i ostatních orgánů sociálního zabezpečení je nezbytné vyvinout snahu o to, aby bylo možno vyřešit co nejvíce těchto případů automatizovaně, tj. v podstatě v režimu běžného valorizačního navýšení. Zvýšení za vychované děti se přizná k zásluhové části zvýšené o standardní valorizaci kalendářního roku, v němž opatření nabude účinnosti.

Plátcí důchodu až dosud průběžně nesledovali a neevidovali informaci o výchově dětí u mužů, protože k tomu neměli žádný zákonný důvod. Důvod k vedení této evidence byl pouze u žen. U většiny poživatelek starobního důchodu tedy plátce důchodu informaci o počtu vychovaných dětí eviduje a lze ji tedy využít pro účely zvýšení důchodu za vychované děti z moci úřední. Z hlediska proveditelnosti se proto jeví vhodné zavést ve vztahu k již vypláceným důchodům vyvratitelnou právní domněnku (založenou na empirickém základě), že osobou, která zajišťovala péči o děti ve větším rozsahu, je primárně žena. Vyjde se tedy z předpokladu, že systémová výhoda, která tradičně ženám v důchodovém systému náleží, není samoúčelná a lze ji proto nyní rozšířit (a využít) i pro účely co nejhladšího průběhu praktické realizace navrhovaného opatření. Ženám, které splní zákonem definovaná kritéria (výchova příslušného počtu dětí), se tedy již přiznaný starobní důchod zvýší automatizovaně a bez nutnosti podávat žádost, tj. způsobem, který související administrativní zátěž redukuje na minimum. ČSSZ v této souvislosti upozorňuje, že nemůže garantovat ve všech případech správnost evidovaných údajů o počtech vychovaných dětí. Bude sice doplňovat informace o počtu vychovaných dětí v databázích výplat do zahraničí, aktualizace evidence důchodů pro výplaty do ČR proběhne na základě určitých algoritmů, které mohou opravit velké množství případů, ale neobsáhne některé výjimky. V praxi tak nejspíše budou sporadicky nastávat případy, že některým ženám nebudou jejich důchody automatizovaně zvýšeny.

Nárok na výchovné může vzniknout ženám i mužům, z provozního hlediska je však třeba nastavit proces směřující k získání tohoto nároku u každého pohlaví odlišně. Zavedení stejného procesního režimu je nereálné, neboť by bylo pro ČSSZ administrativně nezvládnutelné, proto je třeba (i z hlediska zásady hospodárnosti) zjednodušovat a v maximální míře využívat v případě žen údaj o výchově, který má ČSSZ k dispozici. U mužů není objektivně jiná možnost než přiznání výchovného pouze na žádost. Pokud se následně ukáže, že výchovu konkrétního dítěte, za které bylo automaticky přiznáno výchovné ženě, zajišťoval ve větším rozsahu muž, provede plátce důchodu příslušnou změnu, tj. ženě výchovné odejme a muži jej přizná.

Procesní režim žádosti se musí uplatnit také u starobních důchodů žen, u nichž z jakýchkoliv důvodů nebude přiznáno výchovné z moci úřední (obvykle proto, že v evidenci plátce důchodu nebyly uloženy údaje o počtu vychovaných dětí v podobě, která je využitelná pro automatizované zpracování). Pokud jde o „transformované“ starobní důchody z důchodů invalidních (§ 61a ZDP), plátcí důchodu u těchto dávek údaj o počtu vychovaných dětí systematicky neevidují, a proto je třeba i zde rozhodovat o přiznání výchovného pouze na žádost (týká se pouze osob, které splnily podmínky nároku na starobní důchod, avšak nárok na tuto dávku jim zanikl před 1. lednem 2024 pouze proto, že starobní důchod, který by jim tehdy náležel, byl nižší než invalidní důchod, který jim byl vyplácen a který se později transformoval podle § 61a ZDP). Z důvodu proveditelnosti a eliminace spekulativního jednání některých pojištěnců se navrhuje omezit možnost podání žádosti prekluzivní lhůtou 2 roky.

Pro případy, v nichž mezi rodiči dítěte nebo jinými pečujícími osobami nastane spor o to, kdo z nich zajišťoval výchovu ve větším rozsahu, se zavádí nový typ správního řízení, tzv. řízení o uznání výchovy dítěte, které bude vedeno na okresních správách sociálního zabezpečení, a jehož smyslem je autoritativní vyřešení právě této otázky. Předpokládá se samozřejmě standardní přezkoumatelnost tohoto rozhodnutí v odvolacím, popř. i soudním řízení. V souvislosti s nutností vést tato řízení v případě sporu není vyloučeno riziko zvýšení administrativní náročnosti a dodatečných nákladů na straně orgánů sociálního zabezpečení, resp. soudů.

V důsledku zavedení zvýšení důchodu za vychované děti budou muset plátcí důchodů zásadním způsobem rozšířit všechny své evidence a veškeré aplikační vybavení, které tyto evidence využívá pro zpracování tuzemských i zahraničních výplat. Tato technická, ale i související metodická příprava na implementaci navrženého opatření si vyžádá minimálně 1 rok. Vzhledem k těmto skutečnostem a také ke společenské významnosti níže popsaných změn se navrhuje stanovit účinnost nové úpravy od 1. ledna 2024.

## **B. Zhodnocení souladu s ústavním pořádkem České republiky**

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, především s ohledem na čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ústavně zaručující právo na přiměřené hmotné zabezpečení a na čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem.

Z hlediska ústavnosti může vzniknout otázka rozdílného postupu při zvyšování důchodů za vychované děti, které byly přiznány před účinností navržené právní úpravy, neboť zatímco ženám se důchody zvýší o výchovné obvykle automaticky (na základě údaje o počtu vychovaných dětí evidovaného pro účely snížení hranice důchodového věku), mužům lze důchody zvýšit pouze na základě podané žádosti (údaj o počtu dětí nemají plátcí důchodu ve své evidenci, protože dosud neměli důvod jej sledovat).

Nárok na zvýšení důchodu za vychované děti může vzniknout při splnění stanovených podmínek rovnocenně ženám i mužům, z provozního hlediska je však třeba nastavit proces směřující k získání tohoto nároku u každého pohlaví odlišně. Zavedení stejného procesního režimu by totiž bylo pro plátce důchodu administrativně neuvěřitelné, což by znamenalo (i z důvodu věku) v řadě případů odložení nebo i faktické vyloučení zvýšení, a proto je třeba (i z hlediska zásady hospodárnosti) zjednodušit a v maximální míře využívat v případě žen údaj o výchově, který mají plátcům důchodu k dispozici. U mužů není objektivně jiná možnost než přiznání výchovného pouze na žádost. Lze mít za to, že pro zavedení této částečné „procesní“ odchylnosti existují dostatečně závažné a obhajitelné důvody; ostatně ani mezi ženami nebude stejná situace, neboť i některé ženy budou muset podat žádost o zvýšení.

Lze sice poukázat na možnou analogii s nálezem Ústavního soudu ze dne 6. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, v němž Ústavní soud shledal za protiústavní tehdejší postup směřující k hodnocení doby péče muže o dítě do 4 let věku (popř. do 18 let věku, šlo-li o dítě těžce zdravotně postižené), kdy muž se podle § 5 odst. 3 ZDP, ve znění účinném do 30. června 2007, (na rozdíl od ženy) považoval za osobu uvedenou v § 5 odst. 1 písm. r) ZDP, ve znění účinném do 31. prosince 2006, jen tehdy, pokud podal přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě; nepodal-li v této lhůtě tuto přihlášku, nebylo ho možné považovat za osobu účastnou na pojištění dle shora uvedeného ustanovení. Svůj závěr Ústavní soud odůvodnil tak, že „zákonodárce přijetím napadeného ustanovení nezachoval povinnost stejného přístupu k subjektům práva a vytvořil rozdílné skupiny, z nichž jednu z ústavního hlediska nedůvodně diskriminoval. Došlo tedy zejména k porušení principu přiměřenosti mezi cílem zákona a zvolenými prostředky. Z postulátu rovnosti sice – jak je již výše konstatováno – nevyplývá požadavek obecné rovnosti všech se všemi, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. V dané věci je nesporné, že požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek – s vyloučením neodůvodněných rozdílů – napadeným ustanovením respektován není, neboť zákonodárce bez ústavně akceptovatelných důvodů znevýhodnil ty subjekty, které, i když o dítě fakticky pečovaly, se mohou lehce ocitnout v situaci, kdy – ač jinak zákonné podmínky splňují – nebudou pojištění účastny na rozdíl od subjektů nacházejících se ve stejné situaci. Napadené ustanovení tak založilo podle názoru Ústavního soudu rozdíly, které dostatečně ústavně kvalifikovaným způsobem zdůvodněny být nemohou.“

Samozřejmě nelze předjímat, jak by Ústavní soud na základě tradičního testu proporcionality vyhodnotil navrženou procesní odchylnost. Lze však mít za to, že v případě z roku 2006 šlo o kvalitativně i kvantitativně jinou situaci, tj. stanovení určité administrativní povinnosti muži, aniž by stejná administrativní povinnost byla uložena ženě, a to v reálném čase, tedy nejpozději do 2 let od skončení péče o dítě, tedy činnosti, která probíhala za účinnosti dané právní úpravy a kterou mohla vykonávat jak žena, tak muž. Postup při přiznávání zvýšení za vychované děti k již vypláceným důchodům však vychází ze skutečnosti, že právní úprava před účinností navrhovaného opatření neumožňovala hodnotit výchovu dítěte muži, a proto orgán sociálního zabezpečení nemá a ani nemůže mít u poživatelů starobních důchodů (mužů) údaje o počtu vychovaných dětí; skutečnost, že muž uplatňující nárok na přiznání výchovného o něj bude muset požádat, kdežto žena, které již byla výchova dítěte/dětí zohledněna při stanovení důchodového věku, nikoli, se tudíž jeví jako odůvodněný rozdíl. Pokud by zvýšení za vychované děti mělo být poživatelům starobních důchodů (ženám i mužům) přiznáváno pouze na žádost, bylo by takové opatření vzhledem k počtu poživatelů starobních důchodů, kterých je 2,3 mil., prakticky nerealizovatelné.



### **C. Zhodnocení slučitelnosti s předpisy Evropské unie a judikaturou soudních orgánů Evropské unie**

Návrh není v rozporu s právními předpisy Evropské unie, zejména pak s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/04 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a prováděcím předpisem k tomuto nařízení, tj. nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/09, a se směrnicí Rady EHS 79/7 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v otázkách sociálního zabezpečení.

Postavení českých občanů a občanů jiných členských států EU je rovnoprávné. Z hlediska uznatelnosti výchovy konkrétního dítěte pro nárok na výchovné z českého důchodového systému není rozhodné, zda výchova byla realizována na území ČR (resp. bývalého Československa) anebo ve smluvní (či nesmluvní) cizině.

### **D. Zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Česká republika je v oblasti důchodového pojištění vázána dvoustrannými a mnohostrannými úmluvami. Mezi mnohostranné úmluvy patří Úmluva MOP č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení, Úmluva MOP č. 128 o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách a Evropský zákoník sociálního zabezpečení. Navrhovaná opatření nejsou s dvoustrannými a mnohostrannými úmluvami, které Česká republika ratifikovala, v rozporu a tyto úmluvy plně respektují.

### **E. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

#### Dopad na státní rozpočet

Níže popsané dopady vychází z toho, že od 1. ledna 2023 bude účinná reforma spočívající ve změně architektury základního důchodového pojištění zavádějící solidární a zásluhovou složku starobního důchodu a zvyšující minimální vyměřovací základy OSVČ (dále jen „stav po reformě“).

#### **Sustainability indicator S2**

Navrhované opatření v podobě zavedení zvýšení starobního důchodu za vychované děti zhorší dlouhodobou finanční udržitelnost veřejných financí. Indikátor S2 se zvýší o zhruba 0,2.

#### **Příjmy z pojistného**

Navrhované opatření zasahuje pouze do výdajové strany důchodového pojištění a nemá tak vliv na příjmy systému. Příjmy z pojistného v relaci k HDP budou v krátkém období mírně klesat, s tím, že v roce 2023 dojde ke skokovému zvýšení z titulu zvýšení minimálních vyměřovacích základů OSVČ, nicméně následně v souladu s předpokladem dlouhodobého ekonomického scénáře o konvergenci objemu mezd a platů na HDP na úroveň EU postupně v relaci k HDP porostou.

#### **Výdaje na důchody**

Po zavedení navrhovaných změn se zvýší výdaje na důchody o zhruba 0,3 % HDP.

V prvním roce půjde o částku 17,9 – 18,9 mld. Kč. Na základě údaje o vyplácených důchodech se odhaduje, že je aktuálně vyplácen starobní důchod 1,4 mil. důchodkyním, které v minulosti vychovaly děti, a měly by tak nárok na zvýšení. Průměrná částka zvýšení by měla lehce přesáhnout 1 000 Kč, což odpovídá v průměru o něco více než 2 děti na jednu ženu, která děti měla. Náklad na zvýšení u této skupiny by pak činil výše uvedených 17,9 mld. Kč. V případě, že o takové děti pečoval ve větším rozsahu muž a bude nakonec výchovné přiznáno jemu, nebude to mít na celkové výdaje vliv. Kromě výše uvedeného počtu žen je v současnosti vyplácen starobní důchod i cca 90 tis. vdovcům. Tito muži by si také mohli potenciálně o zvýšení požádat. Náklad u této skupiny by mohl činit v prvním roce maximálně zhruba 1 mld. Kč.

V dalších letech se, za předpokladu stabilního růstu cen na úrovni 2 %, budou vyvíjet následovně (při použití střední hodnoty výše uvedeného odhadu pro první rok).

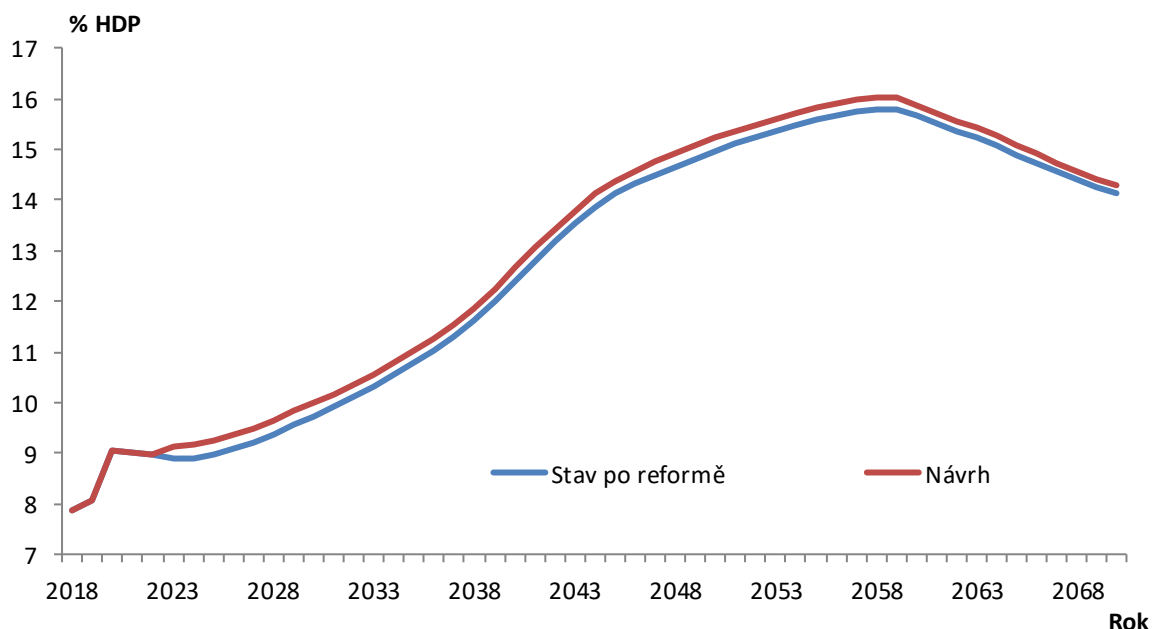
**Tabulka 1 - Výdaje na výchovné v mld. Kč**

	2024	2025	2026	2027	2028
Dodatečné výdaje na výchovné	18,4	18,7	18,9	19,2	19,5

Zdroj: MPSV

S ohledem na skutečnost, že výše částky na vychované dítě se bude zvyšovat podle růstu cen, bude podíl dodatečných výdajů vůči HDP postupně klesat a v horizontu projekce bude činit méně než 0,2 % HDP.

**Graf 2 - Výdaje na důchody**

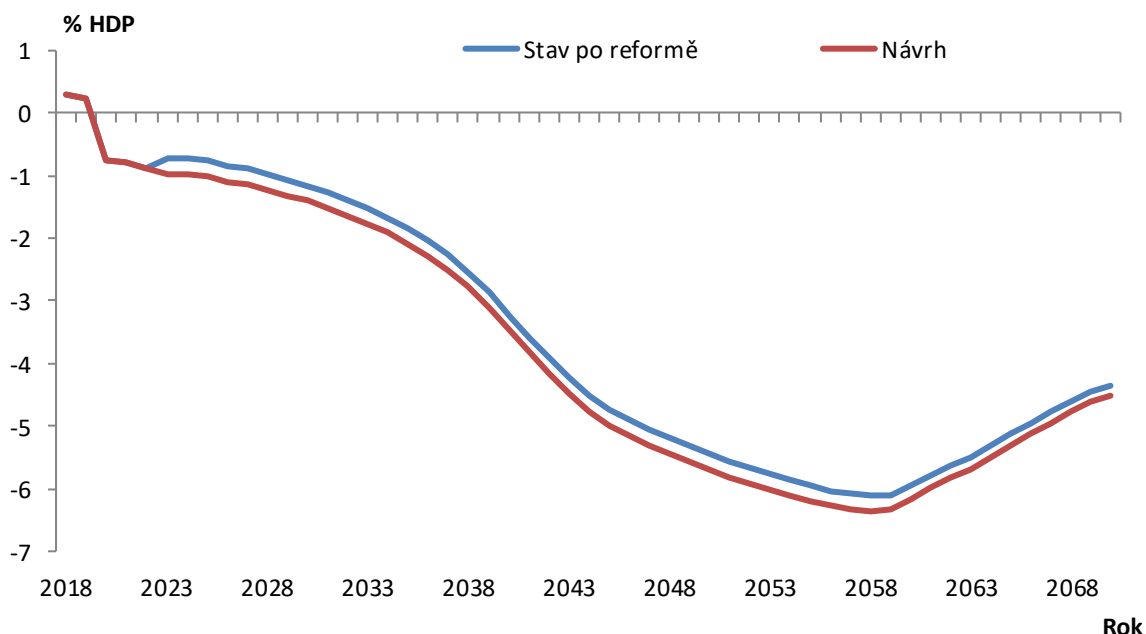


Zdroj: MPSV

## Saldo příjmů z pojistného na důchodové pojištění a výdajů na důchody

Vývoj rozdílu mezi stavem po reformě a návrhem bude odpovídat výše popsanému vývoji na výdajové straně.

### Graf 3 - Saldo příjmů z pojistného na důchodové pojištění a výdajů na důchody



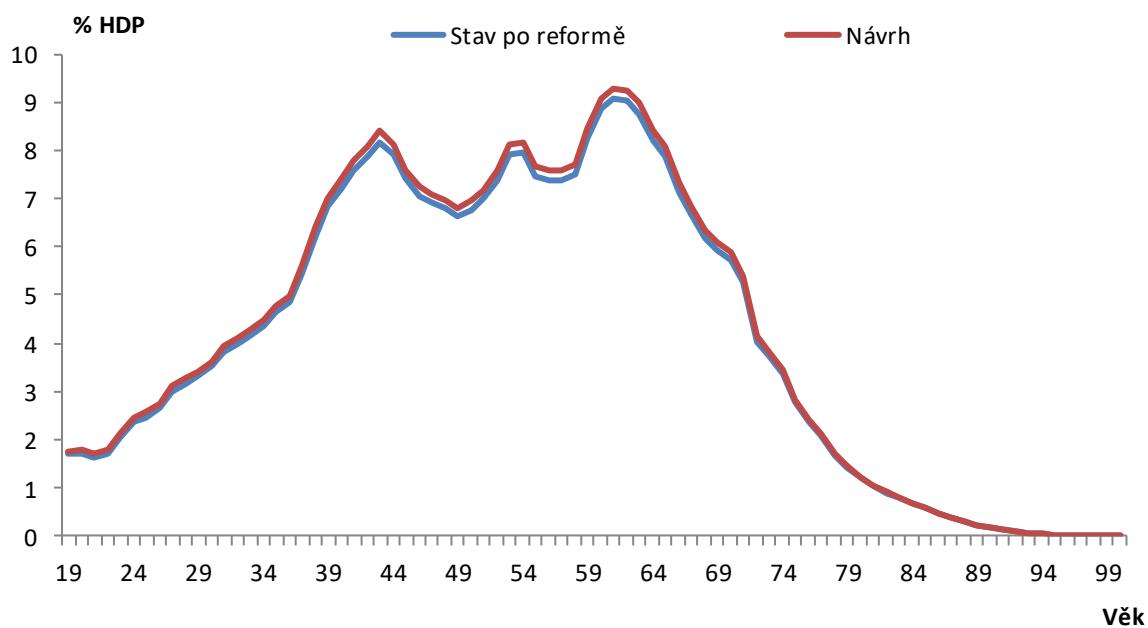
Zdroj: MPSV

### Mezigenerační distribuce efektů návrhu (věkově členěný celkový implicitní dluh)

Mezigenerační distribuci efektů návrhu lze popsat na ukazateli věkově členěného celkového implicitního dluhu. V situaci, kdy je jeho hodnota pro daný věk (generaci) vyšší v návrhu než v současném stavu, je návrh pro danou skupinu finančně výhodný (a tím pro systém nákladnější) a naopak.

Z průběhu věkově členěného celkového implicitního dluhu je patrná v zásadě universální výhodnost návrhu pro všechny věkové skupiny, nicméně pozitivní efekt se více promítá u věkových skupin mezi 45 a 70 lety, která získají vyšší starobní důchod po velkou část doby jeho výplaty, a vliv pomalejšího zvyšování částky za vychované dítě v čase, než je růst nově přiznávaných důchodů, se u nich neprojeví nebo projeví za krátkou dobu.

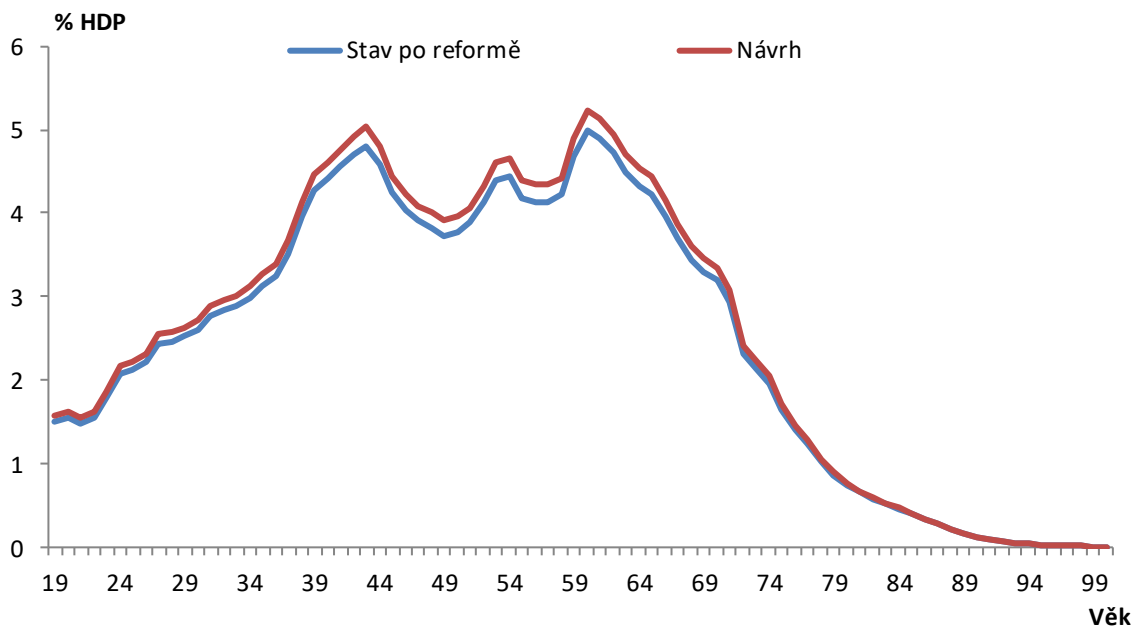
**Graf 4 – Věkově členěný celkový implicitní dluh**



Zdroj: MPSV

Z pohledu efektu na muže a ženy míří pozitivní dopady návrhu přímo na ženy<sup>1</sup>.

**Graf 5 – Věkově členěný celkový implicitní dluh – ženy**



Zdroj: MPSV

<sup>1</sup> Projekce dopadů předpokládá dopad výhradně na ženy, nicméně v realitě bude jistě docházet i k situacím, kdy částku za vychované dítě získá i muž.

### Výdaje na zavedení nové právní úpravy

Dalším nákladem bude potřeba zajistit administrativní připravenost plátců důchodů na realizaci navrhované právní úpravy. V důsledku zavedení zvýšení starobních důchodů za vychované děti budou muset plátců důchodů zásadním způsobem rozšířit své evidence a aplikační vybavení, které tyto evidence využívá pro zpracování výplat důchodů. Výši mzdových nákladů na přesčasovou práci nutnou pro aktualizaci databází odhaduje ČSSZ (jako orgán sociálního zabezpečení, který vyplácí důchody největšímu počtu pojištěnců) na cca 12 mil. Kč; náklady na úpravu aplikací budou činit cca 75 mil. Kč.

Pro samotné provádění bude třeba dočasné personální posílení o 40 SM na období 2,5 roku, což si vyžádá 35,4 mil. Kč.

U ostatních orgánů sociálního zabezpečení neumožňuje stávající programové a aplikační vybavení realizaci navrhované změny a vyžaduje vytvoření zcela nových podpůrných aplikačních prostředků, které umožní realizaci i dalších dvou zásadních návrhů novel důchodové reformy. Výdaje jsou proto vyčísleny součtem na všechny tři novely zákonů.

U Ministerstva obrany bude třeba pořídit odpovídající programové vybavení odhadem za 100 až 200 mil. Kč.

U Ministerstva spravedlnosti (Vězeňská služba) půjde o jednorázový náklad na pořízení nového systému odhadem ve výši 20 mil. Kč a pravidelné roční náklady na jeho údržbu ve výši 2 mil. Kč.

U Ministerstva vnitra půjde o jednorázové náklady na úrovni 7,2 mil. Kč.

### Dopad na ostatní veřejné rozpočty

Na ostatní veřejné rozpočty nemá návrh zákona žádný vliv.

## **F. Sociální dopady a dopady na rodiny a specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny**

Návrh povede ke zlepšení příjmové situace starobních důchodců, kteří v minulosti zajišťovali výchovu dítěte/děti. V konkrétním případě se může jednat o navýšení zásluhové části např. o 1 500 Kč (při výchově tří dětí). Tento finanční efekt bude přirozeně nejvíce znatelný u osob s nejnižšími důchody. Výše výchovného není vázána na výši důchodu nebo na předchozí příjmy pojištěnce. Návrh dopadne stejným způsobem jak na osoby, jimž bude starobní důchod teprve přiznáván, tak na osoby, které tuto dávku již pobírají. Nárok na zvýšení za výchovu konkrétního dítěte má vždy pouze jedna z osob, které výchovu zajišťovaly, a to ta, která se na ní podílela v největším rozsahu.

Návrh nepřináší žádná speciální pravidla pro osoby se zdravotním postižením ani pro národnostní menšiny.

Návrh neovlivňuje dosavadní způsob sladování pracovního a rodinného života. Návrh reaguje na tradiční rozdělení rolí rodičů, kdy jeden se zaměřuje spíše na výchovu dětí a druhý spíše na zajištění obživy. Tomu z rodičů, který se více zaměřil na výchovu (což se projevuje

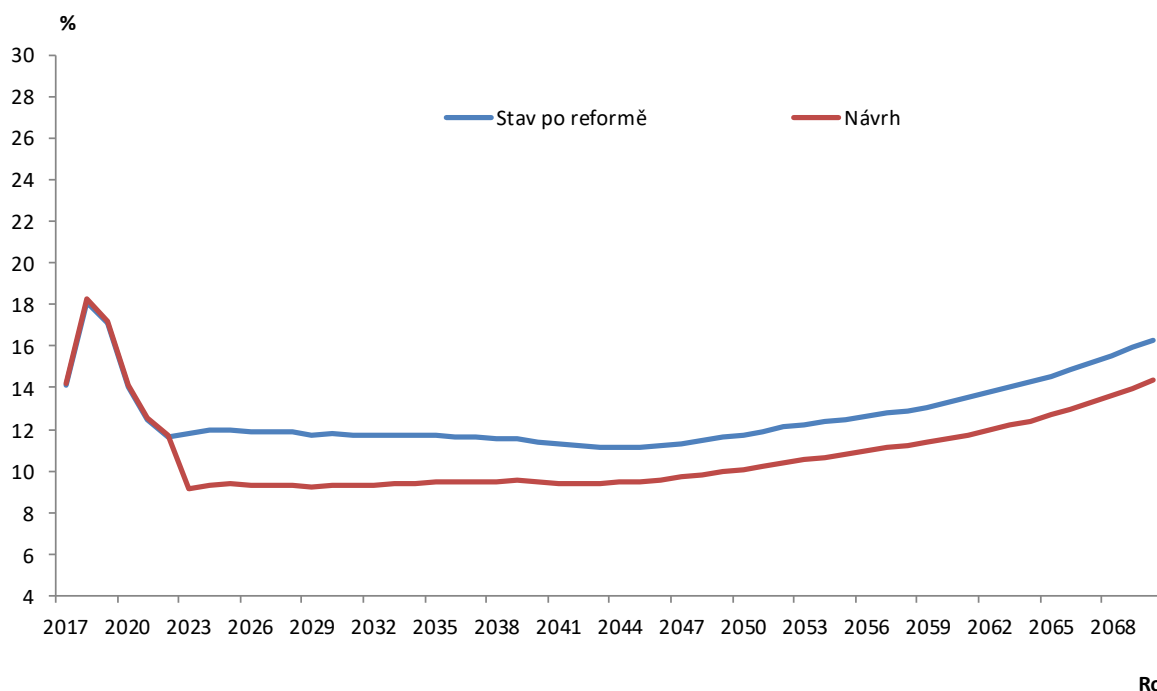
v jeho pracovní kariéře), návrh zajišťuje příznivější důchodové nároky ve srovnání s dosavadním stavem.

Z pohledu konkrétních dopadů povede navržená změna k následujícímu vývoji.

### Míra ohrožení chudobou důchodců<sup>2</sup>

Realizací navrhovaného opatření se míra ohrožení chudobou skokově sníží o cca 3 p.b. Pozitivní efekt se bude postupně velmi mírně snižovat, a to jako důsledek zvyšování částky za vychované dítě o růst cen, na cca 2 p.b. v horizontu projekce.

**Graf 6 – Míra ohrožení chudobou u populace starobních důchodců**

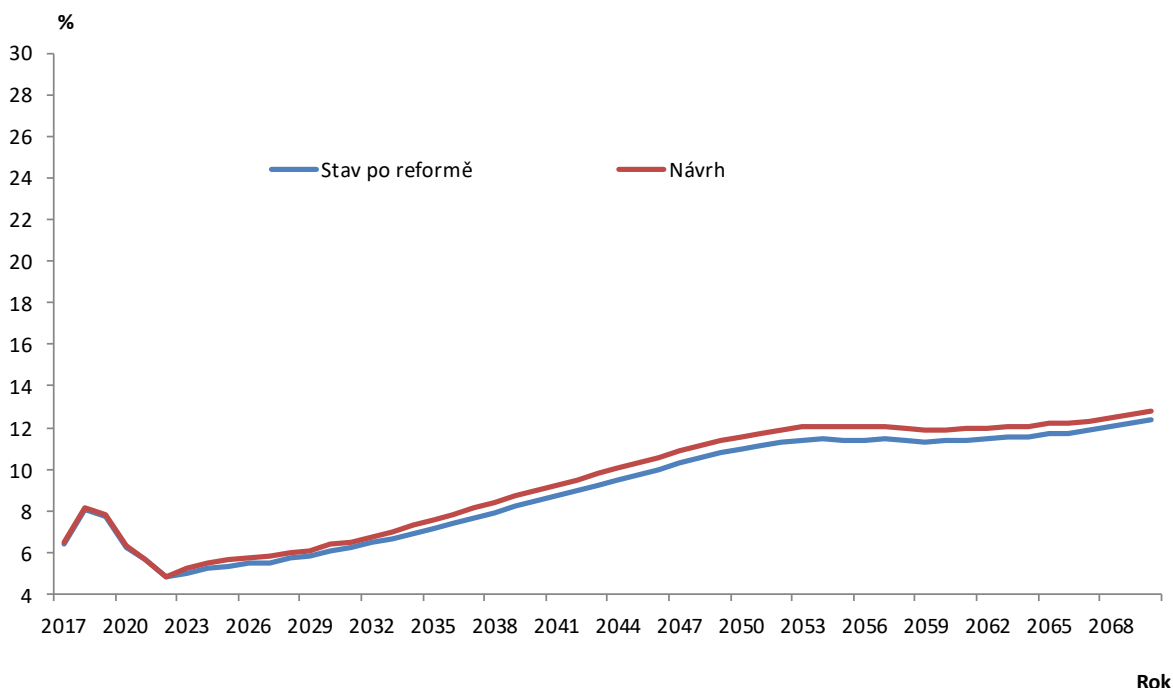


Zdroj: MPSV

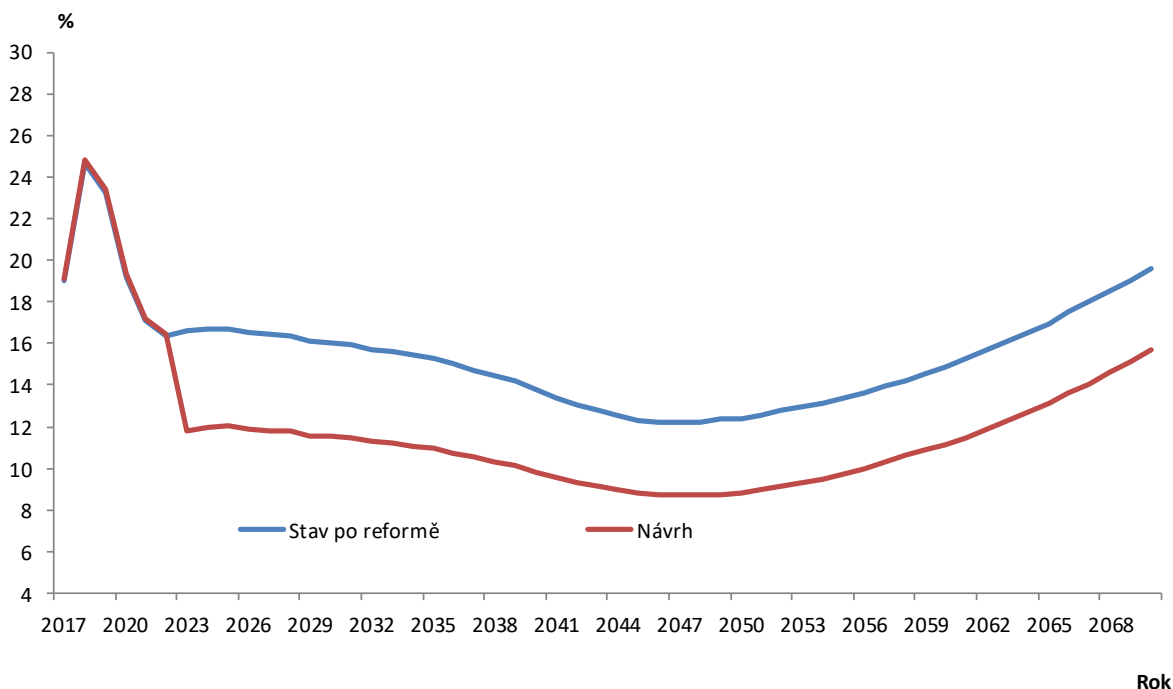
Navrhovaná změna se v míře ohrožení chudobou projeví u obou pohlaví. Pozitivně se projeví u žen, neboť ty budou přímými příjemkyněmi vyššího starobního důchodu. U mužů bude dopad marginální jako důsledek vyšší hranice ohrožení chudobou vyvolané vyššími důchody žen.

<sup>2</sup> Míra ohrožení chudobou se vymezuje jako podíl osob s ekvivalizovaným disponibilním příjmem, který je pod hranicí ohrožení chudobou stanovenou na úrovni 60 % národního mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu.

**Graf 7 – Míra ohrožení chudobou u populace starobních důchodců - muži**



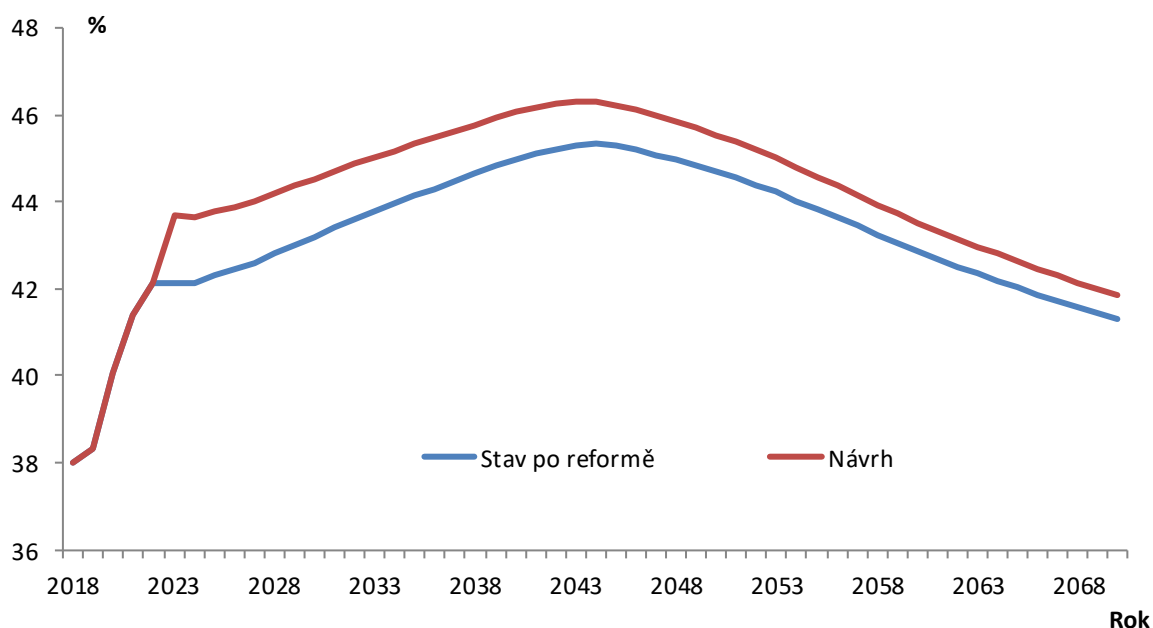
**Graf 8 – Míra ohrožení chudobou u populace starobních důchodců - ženy**



### Benefit ratio

Realizace navrhovaného opatření okamžitě zvýší poměr vůči mzdě o cca 1,5 p.b. Tento pozitivní dopad bude, s ohledem na zvyšování částky na vychované dítě o růst cen, v čase postupně oslabovat a v horizontu projekce bude zhruba třetinový.

**Graf 9 – Benefit ratio**

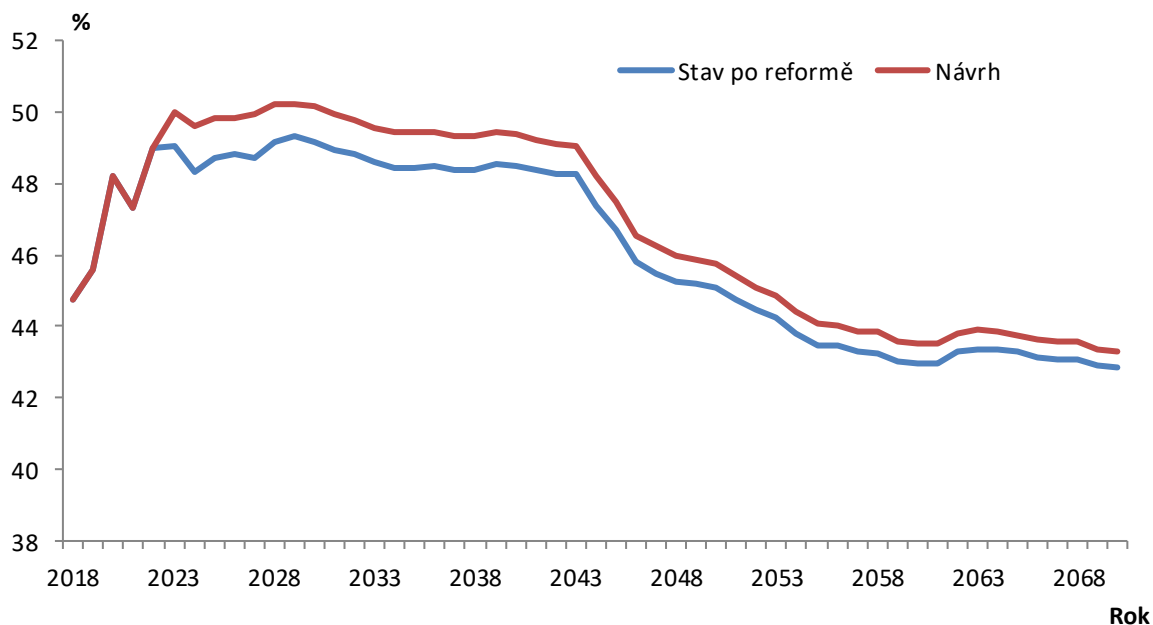


Zdroj: MPSV

### Benefit ratio pro nově přiznané důchody

V poměru nově přiznávaného starobního důchodu vůči průměrné mzdě se projeví navrhované opatření skokovým zvýšením o cca 1 p.b. oproti stavu po reformě. Tento rozdíl se bude až do horizontu projekce postupně snižovat a v horizontu projekce bude zhruba poloviční.

**Graf 10 – Benefit ratio nově přiznané důchody**



Zdroj: MPSV

Navrhovaná změna ovlivní výši přiznávaných starobních důchodů, a to v závislosti na počtu dětí, které pojištěnec v největším rozsahu vychoval.



**Tabulka 11 – Výše starobního důchodu bez a s nárokem na výchovné v roce 2024**

Výše starobního důchodu bez nároku na výchovné	Výše starobního důchodu při nároku na výchovné za		
	1	2	3
	vychované děti		
12 000	12 500	13 000	13 500
14 000	14 500	15 000	15 500
16 000	16 500	17 000	17 500
18 000	18 500	19 000	19 500
20 000	20 500	21 000	21 500
22 000	22 500	23 000	23 500
24 000	24 500	25 000	25 500

Zdroj: MPSV

S každým vychovaným dítětem se výše starobního důchodu zvýší (v roce 2024) o částku 500 Kč. V dalších letech se bude částka výchovného zvyšovat stejně jako zásluhová část starobního důchodu, tj. o růst cen, a to jak u vyplácených důchodů (kde bude součástí zásluhové části důchodu) tak i u důchodů nově přiznávaných (v případě, že by byl růst cen v období rozhodném pro zvyšování důchodů v lednu 2025 např. 2 %, potom se částka výchovného pro rok 2025 zvýší z 500 na 510 Kč). Tzn., že částka výchovného, o kterou bude vyšší zásluhová část starobního důchodu, bude u všech starobních důchodců se stejným počtem vychovaných dětí v konkrétním roce stejná. Vývoj pro nejbližší období ukazuje následující tabulka (s předpokladem stabilního růstu cen na úrovni 2 %).

**Tabulka 12 – Výše výchovného**

Rok	Výše výchovného za		
	1	2	3
	vychované děti		
2024	500	1 000	1 500
2025	510	1 020	1 530
2026	521	1 042	1 563
2027	532	1 064	1 596
2028	543	1 086	1 629

Zdroj: MPSV

### G. Zhodnocení dopadů ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Současná právní úprava obsažená v zákoně o důchodovém pojištění pouze v jediném případě princip rovnosti mužů a žen nerespektuje beze zbytku, a to v tom smyslu, že nárok na hodnocení výchovy pro důchodové účely zakládá pouze pro některé ženy, kterým se snižuje hranice důchodového věku. I tento jediný rozdíl je však pouze dočasný. Neobsahuje v tomto ohledu žádnou výjimku pro muže, kteří z různých objektivních či subjektivních důvodů zajišťovali výchovu dětí buď zcela sami, anebo ve větším rozsahu než ženy.

Návrh na zavedení zvýšení důchodu za vychované děti je naopak konstruován jako genderově neutrální, neboť přináší možnost zvýšení zásluhové části, jak ženám, tak také mužům, pokud se prokáže, že zajišťovali výchovu sami nebo ve větším rozsahu než ženy. Lze nicméně předpokládat, že ve většině případů vznikne nárok ženám, neboť zpravidla zajišťovaly péči o děti ve větším rozsahu právě ony. To zároveň povede ke zmírnění poměrně významného

rozdílu mezi průměrnou výší starobního důchodu mužů a žen. Návrh zákona jako celek má tedy pozitivní dopad na rovnost žen a mužů v základním důchodovém pojištění.

Z hlediska rovnosti lze poukázat na postup při přiznání zvýšení za vychované děti u důchodů přiznaných před účinností návrhu – zatímco většině žen se důchody zvýší automaticky (na základě údaje o počtu vychovaných dětí evidovaných pro účely snížení hranice důchodového věku), mužům lze výchovné přiznat pouze na žádost (údaj o počtu dětí nemá ČSSZ ve své evidenci, protože jej dosud nesledovala). Tento specifický procesní režim však v žádném případě nepředstavuje překážku pro vznik hmotněprávního nároku muže na zvýšení, jestliže splňuje zákonem stanovené podmínky. Podrobněji k tomu v části B. Zhodnocení souladu s ústavním pořádkem České republiky.

## **H. Zhodnocení dopadů na podnikatelské prostředí České republiky**

Návrh zákona nemá dopad na podnikatelské prostředí, nepočítá se se zaváděním nových povinností pro zaměstnavatele ani pojištěnce.

## **I. Zhodnocení dopadů na životní prostředí**

Návrh zákona nemá dopad na životní prostředí.

## **J. Zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Návrh zákona se netýká úpravy ochrany soukromí ani nezasahuje do úpravy ochrany osobních údajů.

## **K. Zhodnocení korupčních rizik**

Návrh zákona nepřináší žádná korupční rizika.

## **L. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Návrh zákona nemá vliv na bezpečnost nebo obranu státu.

## **Zvláštní část**

### **K části první (Změna zákona o důchodovém pojištění)**

#### **K čl. I**

##### **K bodu 1**

Pravidla pro hodnocení výchovy dítěte pro účely stanovení důchodového věku se budou vztahovat obdobně i na zvýšení zásluhové části starobního důchodu za vychované dítě, a proto dochází k jejich dílčí úpravě. Z prováděcí vyhlášky č. 284/1995 Sb. se přejímá do ZDP pravidlo, že podmínka výchovy dítěte se považuje za splněnou též, pečovala-li žena o dítě od jeho narození do jeho úmrtí, s tím, že minimální doba péče před úmrtím dítěte se prodlužuje ze 6 měsíců tak, aby doba péče odpovídala aspoň minimální době péče o dítě, které bylo převzato do péče po osmém roce jeho věku, tedy aspoň 5 roků; vychází se z toho, že jen tato

delší doba péče o dítě může ovlivnit pracovní kariéru pojištěnce a jeho důchodové nároky za celoživotní pracovní kariéru. V případě úmrtí dítěte před dosažením pátého roku věku nebude tedy výchova dítěte hodnocena. Ostatní pravidla obsažená v prováděcí vyhlášce, která se týkají výchovy dítěte, budou pro nadbytečnost a neúčelnost zrušena.

## K bodu 2

Zásluhová část starobního důchodu se bude zvyšovat za děti, které pojištěnec vychoval. Dítětem se rozumí dítě uvedené v § 20 ZDP (nemusí se tedy jednat jen o vlastní dítě). Zvyšovat se bude zásluhová část toho starobního důchodu, na který vzniká nárok získáním stanovené doby důchodového pojištění podle § 29 odst. 1 ZDP; nárok na zvýšení nebude tedy náležet ke starobnímu důchodu, který vznikl podle § 61a ZDP jen přeměnou invalidního důchodu, a ke starobnímu důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 odst. 2 při splnění podmínek invalidity pro vznik nároku na invalidní důchod a dosažení věku 65 let. Zvýšení za vychované dítě nebude představovat zvláštní složku starobního důchodu, nýbrž bude tvořit nedílnou součást zásluhové části starobního důchodu a režim tohoto zvýšení bude obdobný, jako je zvýšení zásluhové části za další výdělečnou činnost vykonávanou po vzniku nároku na starobní důchod, a to pro účely souběhu důchodů podle § 59 odst. 2 ZDP i dílčení podle § 61 odst. 1 ZDP. Nárok na zvýšení za vychované děti je konstruován ve vztahu k pojištěnci, kterým může být jak žena, tak muž; konkurence nároků při výchově téhož dítěte je upravena v odstavci 3. Nárok na zvýšení podle § 34a ZDP budou mít pojištěnci, kterým bude přiznán starobní důchod ode dne, který spadá do období účinnosti navrhovaného zákona; zvýšení starobních důchodů přiznaných ode dne, který spadá do období před účinností navrhovaného zákona, je upraveno v přechodných ustanoveních (čl. II).

Výše zvýšení je nastavena k datu účinnosti navrhovaného zákona na částku 500 Kč měsíčně s tím, že se tato částka bude zvyšovat vždy od 1. ledna kalendářního roku (poprvé od 1. ledna 2025) stejným způsobem (tj. o tolik procent), jakým se zvyšují vyplácené důchody podle § 67 ZDP; výsledná částka zvýšení za 1 vychované dítě se bude zaokrouhlovat na celé koruny směrem nahoru.

Výchova dítěte se pro účely zvýšení zásluhové části starobního důchodu bude posuzovat obdobně podle pravidel uvedených v § 32 odst. 4 ZDP pro účely stanovení důchodového věku žen; tato pravidla budou platit stejně pro ženy i pro muže. Podmínky výchovy dítěte se budou zkoumat u každého dítěte zvlášť. Nebude se přitom zkoumat, tak jako dosud, „kvalita“ této výchovy. Zvýšení zásluhové části starobního důchodu za výchovu téhož dítěte bude náležet jen jednou, a to tomu pojištěnci, který o dítě pečoval v největším rozsahu; budou zde tedy platit obdobně principy uvedené v § 14 odst. 2 ZDP, které se uplatňují při souběhu dob péče při hodnocení náhradní doby péče o dítě podle § 5 odst. 2 písm. c) ZDP.

Zvýšení zásluhové části starobního důchodu se bude přiznávat na základě žádosti pojištěnce a tato žádost o zvýšení za vychované děti bude součástí žádosti o přiznání starobního důchodu (srov. čl. III body 5 a 6); později tedy již nebude možné o toto zvýšení požádat. Je nutné již na základě žádosti o přiznání důchodu posoudit, zda náleží též zvýšení za vychované děti, aby se předešlo zejm. spekulativním jednáním (úmyslné podávání žádostí o zvýšení důchodu zpětně) nebo situacím nastalým v důsledku úmrtí (např. ženě bylo přiznáno zvýšení za výchovu tří dětí a jejímu manželovi tedy zvýšení přiznáno nebylo, neboť ani o zvýšení nežádal; po úmrtí ženy by její manžel mohl požádat o zvýšení za výchovu těchto dětí, pokud prohlásí, že výchovu dětí zajišťoval ve větším rozsahu, a zvýšení by mu bylo přiznáno, a to ve smyslu § 55 odst. 2 ZDP až 5 let zpětně, tedy duplicitně). Případné spory mezi pojištěnci o to, který z nich pečoval o dítě

ve větším rozsahu, budou řešeny podle úpravy doplňované do zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (viz čl. III body 1, 2 a 4).

Zvýšení za vychované děti nebude náležet v případě, že se pojištěnec dopustil vůči dítěti závažného úmyslného trestného činu. S ohledem na charakter zvýšení nelze považovat za společensky únosné, aby výhodu zvýšení čerpaly i osoby, které se ve vztahu k dítěti dopustily závažného úmyslného trestného činu (například těžkého ublížení na zdraví, pohlavního zneužití, zneužití dítěte k výrobě pornografie, týrání svěřené osoby, ohrožování výchovy dítěte apod.), který řádnou výchovu dítěte zásadním způsobem ohrožuje. Obdobnou úpravu obsahuje zákon o důchodovém pojištění ve vztahu k důchodům pozůstalým, srov. § 50 odst. 6 a § 52 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění.

#### K bodům 3 a 4

V těchto ustanoveních se upravuje postup v případech, kdy se dodatečně zjistí, že nebyly splněny podmínky pro zvýšení zásluhové části starobního důchodu, nebo kdy byla zásluhová část starobního důchodu zvýšená za vychované děti prozatímně snížena z důvodu neposkytnutí stanovené součinnosti ve sporu o to, která osoba pečovala o dítě ve větším rozsahu; toto snížení umožňuje nové ustanovení § 53 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (viz čl. III bod 4). Tento postup je obdobný principům obsaženým v § 56 ZDP. V případě, že byl důchodový věk ženy stanoven se zřetelem na výchovu dětí a později se zjistí, že žena nepečovala o dítě v největším rozsahu, bude zásluhová část snížena o aktuální částku, která odpovídá zvýšení za vychované děti. Případná odpovědnost za přeplatek se bude posuzovat podle § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

#### K bodu 5

V návaznosti na pravidla zvyšování částky zvýšení zásluhové části starobního důchodu za vychované děti obsažená v § 34a odst. 2 ZDP se stanoví, že nové částky zvýšení pro kalendářní rok bude stanovovat vláda svým nařízením.

#### K bodu 6

Vzhledem k převzetí některých podmínek pro hodnocení výchovy dítěte přímo do § 32 odst. 4 ZDP se vypouští již nadbytečné zmocňovací ustanovení pro úpravu v prováděcí vyhlášce.

### **K čl. II (Přechodná ustanovení)**

#### K bodu 1

V návaznosti na čl. I bod 2, tj. na nový § 34a odst. 2 ZDP, se stanoví, že k prvnímu zvýšení částky zvýšení zásluhové části starobního důchodu za vychované děti dojde od 1. ledna 2025; pro rok 2024 bude platit částka stanovená přímo v tomto ustanovení, tedy výchozí částka 500 Kč jako zvýšení za 1 vychované dítě.

#### K bodům 2 až 8

V těchto bodech se upravuje zvýšení zásluhové části těch starobních důchodů, které byly přiznány před účinností navrhovaného zákona, tj. den, od něhož byl starobní důchod přiznán,

spadá do období před 1. lednem 2024. Za tento důchod se považuje i ten starobní důchod, o němž bylo rozhodnuto po 31. prosinci 2023, avšak důchod byl přiznán zpětně ode dne, který spadá do období před 1. lednem 2024. Pro zvýšení těchto důchodů platí obdobně pravidla obsažená v nových ustanoveních ZDP podle čl. I, avšak s některými odchylkami či modifikacemi.

Protože v lednu dochází k pravidelnému zvýšení důchodů podle § 67 ZDP, stanoví se, že se zásluhová část starobního důchodu zvýší nejprve v rámci této pravidelné valorizace a až poté se k takto zvýšené zásluhové části přičte zvýšení za vychované děti.

Hlavní odchylkou je to, že zvýšení se provede bez žádosti v těch případech, kdy byl důchodový věk u žen stanoven s přihlédnutím k počtu vychovaných dětí; tento údaj mají plátcí důchodů obvykle ve svých evidencích, a bylo by proto nadbytečné vyžadovat i v těchto případech podávání žádostí. Pokud byl důchodový věk stanoven s přihlédnutím k vychovaným dětem a zásluhová část starobního důchodu přesto nebyla automaticky zvýšena podle počtu vychovaných dětí nebo byla zvýšena vzhledem k menšímu počtu vychovaných dětí, bude třeba, aby si tyto ženy o zvýšení důchodu za vychované dítě/děti požádaly (podobně jako muži, kteří zajišťovali výchovu dítěte/děti v největším rozsahu a mají zájem o zvýšení důchodu z tohoto titulu), přičemž žádost obsahující předepsané náležitosti bude třeba ve všech případech uplatnit nejpozději do konce roku 2025. V případě marného uplynutí této prekluzivní lhůty nárok na přiznání výchovného zanikne. Bez žádosti bude zvýšení za vychované děti provedeno u převážné většiny vyplácených důchodů. Procesním důsledkem bude, že o tomto automatickém zvýšení se bude vydávat oznámení, přičemž pro toto oznámení bude platit obdobný režim jako při vydávání oznámení o zvýšení důchodů (§ 86 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

Zvyšovat za vychované děti se budou i starobní důchody, na které vznikl nárok podle § 61a ZDP, avšak pouze za podmínky, že nárok na tento důchod vznikl před účinností zákona a zároveň zanikl nárok na starobní důchod podmíněný potřebnou dobou pojištění podle § 29 odst. 1 ZDP z důvodu, že tento důchod byl nižší než starobní důchod podle § 61a ZDP nebo invalidní důchod přiznaný před dosažením věku 65 let.

#### K bodu 9

V tomto bodě se upravuje specifická situace (jiná než v bodě 3), kdy před účinností zákona zanikl nárok na starobní důchod podmíněný potřebnou dobou pojištění podle § 29 odst. 1 ZDP z důvodu souběhu s vyšším invalidním důchodem přiznaným před dosažením věku 65 let a až po 31. prosinci 2023 dojde k přeměně tohoto invalidního důchodu podle § 61a ZDP na starobní důchod; stanoví se, že i v tomto případě bude náležet zvýšení za vychované děti k tomuto starobnímu důchodu a upravuje se podávání žádostí o toto zvýšení.

### **K části druhé (Změna zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení)**

#### **K čl. III**

#### **K bodům 1, 2 a 4**

V těchto ustanoveních se upravuje postup v případě sporu o to, který pojištěnec pro účely zvýšení zásluhové části starobního důchodu za vychované dítě pečoval o dítě v největším rozsahu. K tomuto sporu dochází v případech, kdy výchova dítěte již byla zhodnocena ve výši starobního důchodu u jiného pojištěnce (např. otec dítěte odcházel do důchodu dříve a v žádosti o důchod uvedl, že o dítě pečoval v největším rozsahu, a poté odchází do důchodu matka dítěte a rovněž v žádosti o přiznání důchodu uvádí, že o totéž dítě pečovala v největším rozsahu) anebo v případě, kdy oba rodiče odcházejí zároveň do důchodu a oba žádají o zvýšení důchodu za výchovu téhož dítěte. Za účelem zjištění, která osoba pečovala o dítě v největším rozsahu, se zakládá pojištěnci povinnost poskytnout potřebnou součinnost, zejména podat potřebná vysvětlení, doložit rozhodné skutečnosti (např. předložit některé doklady) nebo sdělit, zda souhlasí s tím, že o dítě pečovala v největším rozsahu jiná osoba; pokud osoba tuto součinnost neposkytne (např. nereaguje na výzvy orgánu sociálního zabezpečení), může jí být zásluhová část důchodu snížena o částku odpovídající zvýšení za vychované dítě – k tomu viz též čl. I body 3 a 4.

### K bodu 3

V návaznosti na novou úpravu zvýšení zásluhové části starobního důchodu za vychované děti se rozšiřuje okruh údajů vedených orgány sociálního zabezpečení v registru pojištěnců, a to za účelem vedení údajů o vychovaných dětech potřebných pro toto zvýšení.

### K bodům 5 a 7

Zvýšení zásluhové části starobních důchodů přiznávaných za účinnosti navrhovaného zákona bude náležet jen na základě žádosti, která bude povinnou součástí žádosti o přiznání starobního důchodu. Tuto žádost o zvýšení zásluhové části musí pojištěnec podat zároveň s žádostí o přiznání starobního důchodu, jinak zvýšení za vychované dítě podle § 34a odst. 3 ZDP nenáleží. Žádost o přiznání starobního důchodu sepisují s pojištěnci orgány sociálního zabezpečení na předepsaných tiskopisech a sepisující orgán bude muset na základě sdělení pojištěnce vždy uvést v této žádosti, zda pojištěnec žádá nebo nežadá o zvýšení zásluhové části starobního důchodu za vychované dítě.

### K bodu 6

Upravuje se, jakým způsobem se bude prokazovat výchova dítěte pro účely zvýšení zásluhové části starobního důchodu; vychází se přitom z úpravy prokazování doby péče o dítě jako náhradní doby pojištění podle § 85 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Toto prokazování se bude provádět prostřednictvím čestného prohlášení na předepsaném tiskopisu a předložením dokladů prokazujících vztah k dítěti. Součástí tohoto tiskopisu bude v zájmu plné informovanosti pojištěnců a právní jistoty též poučení o důsledcích uvedení nepravdivých údajů.

## **K části třetí (Účinnost)**

### **K čl. IV**

Účinnost zákona dnem 1. ledna 2024 se navrhuje se zřetelem na čas potřebný u plátců důchodů, zejména u ČSSZ, na implementaci nové právní úpravy do provozních podmínek plátců důchodů, především na přípravu aplikačních programů. Ustanovení čl. II bodu 6 a čl. III

bodů 3 mají dřívější účinnost, neboť v případě vedení evidence (čl. III bod 3) je potřebné, aby pro účely zvyšování důchodů za vychované děti byla evidence plátců důchodů doplňována co nejdříve, a v případě podávání žádostí o zvýšení již přiznaných starobních důchodů (čl. II bod 6) je třeba umožnit podávání žádostí před rokem 2024 a upravit procesní postupy pro předčasně podávané žádosti.