



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **M. V.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 26. 6. 2008, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 4. 2009, č. j. 28 Cad 44/2008 - 32,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### Vymezení věci

[1] Krajský soud v Hradci Králové zrušil v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalované ze dne 26. 6. 2008, č. X, a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) zamítla žádost žalobce o přiznání starobního důchodu pro nesplnění podmínek § 29 a § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Stěžovatelka odkázala na to, že věkovou hranicí pro nárok na starobní důchod je věk 55 let, pokud má žadatel nejméně 15 roků vykázaných v I.AA kategorii nebo 20 roků zaměstnání vykázaných v I.A kategorii, přičemž u žalobce lze prokázat v kategorii I.AA pouze 14 roků a 200 dní pojištění a v kategorii I.A 19 roků a 327 dní pojištění. Podle žalované výkon zaměstnání v preferované pracovní kategorii lze hodnotit pouze na základě „přílohy č. 126“, v níž musí být uvedeno pořadové číslo podle resortního seznamu potvrzené zaměstnavatelem a okresní správou sociálního zabezpečení.

[2] Krajský soud ověřil, že mezi účastníky řízení jsou bez jakýchkoli pochybností nesporná fakta o průběhu, dobách pojištění i místu výkonu zaměstnání žalobce. Jádrem sporu je přístup žalované k možnosti hodnocení zaměstnání žalobce od 1. 7. 1991, vykonávané ve prospěch soukromého zaměstnavatele v preferované kategorii. Žalovaná nezpochybňuje čestné prohlášení společnosti EREBOS, spol. s r. o., ze dne 11. 4. 2008, z něhož jasně vyplývá,

že žalobce k datu 1. 7. 1991 pouze změnil subjekt zaměstnavatele, nikoli však místo výkonu práce, charakter práce a pracovní zařazení „tunelář“ v podzemí dolu, které vykonával až do prosince roku 1992.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že by bylo diskriminační neuznat odpracované doby u soukromého zaměstnavatele v objektivně stejném zaměstnání zařazeném do I. kategorie pouze proto, že zaměstnavatel, kterým byl soukromý subjekt, nebyl schopen vyhovět formálním požadavkům, kterými se výkon zaměstnání v preferované kategorii dokladuje. Podle krajského soudu je zřejmé, že zákonodárce v období „porevolučního kvasu“ na možnost vzniku situace soudem projednávané nevzpomněl. Pokud opomněl učinit nezbytné legislativní kroky pro rovné postavení zaměstnanců vykonávajících práci ve prospěch zaměstnavatele, kterým je soukromý subjekt, diskriminoval takové osoby oproti těm, které pracovaly ve státní sféře. Nastalou situaci je možné hodnotit jako neústavní legislativní opomenutí zákonodárce, resp. neústavní mezeru v zákoně (srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006 Sb.), v takovém případě, je pak soud povinen ochranu tomuto právu v jeho podstatě poskytnout, jinak by se dopustil odepření spravedlnosti. Krajský soud dospěl k závěru, že zamítavým rozhodnutím v tomto konkrétním případě odepřela žalovaná žalobci jeho spravedlivý nárok, resp. požadavek na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod, když na jeho straně došlo ke splnění všech podmínek, za kterých je nárok žadatelé, který vykonával práci pro „státního“ zaměstnavatele, bez pochybnosti přiznáván.

[4] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti brojí proti uvedenému rozsudku krajského soudu s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka potvrdila, že její rozhodnutí napadené správní žalobou se skutečně opíralo o závěr, že „ačkoli žalobce z důvodu privatizace VUD M. S. v období od 07/1991 do 12/1991 pracoval stále v pracovním zařazení tunelář při pracích prováděných hornickým způsobem v podzemním stavitelství za úplně stejných podmínek jako pracoval dříve ve státním sektoru, není možno mu tuto odpracovanou dobu uzнат jako zaměstnání v I. pracovní kategorii pouze proto, že pracoval u soukromého zaměstnavatele, takže nepředložil doklad o I. pracovní kategorii pro toto období“. Podle stěžovatelky lze preferovanou pracovní kategorii hodnotit pouze na základě „přílohy č. 126“, v níž bude uvedeno pořadové číslo podle resortního seznamu potvrzené zaměstnavatelem a OSSZ.

[6] Stěžovatelka proti závěrům napadeného rozsudku namítá, že v preferované pracovní kategorii může být hodnocen pouze výkon zaměstnání v organizaci, která spadala do působnosti některého z resortů, a jednalo se o zaměstnání, které bylo výnosem příslušného orgánu zařazeno do resortního seznamu odpovídajícího určitému označení. S ohledem na to, že výkon zaměstnání osoby u soukromých firem nespadá do působnosti žádného z existujících resortů, nelze jejich činnost hodnotit v preferované pracovní kategorii. Žalobcovy zaměstnání svým výkonem sice odpovídalo pracovnímu zařazení v preferované pracovní kategorii, avšak u soukromého subjektu, takže nebylo a ani nemohlo být zařazeno v žádném resortním seznamu ústředního orgánu státní správy, nelze tedy uzнат výkon tohoto zaměstnání za zaměstnání v I. A pracovní kategorii.

[7] Stěžovatelka dále uvádí, že se nedopustila diskriminace žalobce, pouze dospěla k závěru, že žalobce nesplňuje zákonnou podmínku pro zařazení zaměstnání do I. kategorie, neboť toto zařazení se vztahovalo jen na zaměstnání v podniku státního sektoru. Podle stěžovatelky v případě, že došlo k privatizaci podniku před 1. 1. 1993, zanikla možnost přiznávání pracovní kategorie v takovém podniku již okamžikem privatizace a od toho okamžiku je nutné vykazovat pro účely důchodového zabezpečení všechna zaměstnání v tomto podniku ve III. pracovní kategorii bez zvýhodnění.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

## II. Právní posouzení

[9] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené soudní rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podmínka povinného zastoupení právním zástupcem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Stěžovatelka sice v úvodu své kasační stížnosti tvrdí, že uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., avšak v textu kasační stížnosti pouze polemizuje s právními závěry, uvedenými v napadeném soudním rozhodnutí (tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), neuvádí žádné argumenty směřující k tomu, že krajský soud vydal nesrozumitelné či neodůvodněné rozhodnutí, případně, že v řízení před soudem došlo k vadám (tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Proto Nejvyšší správní soud podání stěžovatelky zhodnotil podle jeho obsahu v souladu se svou konstantní judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS) tak, že se kasační stížnost opírá pouze o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal kasační stížnost v rozsahu stěžovatelkou uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

### II./1 Pracovní kategorie v důchodovém zabezpečení před rokem 1990 a v době tranzitu

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval podstatou a účelem preferovaných pracovních kategorií. Předobraz československých pracovních kategorií, tedy zvýhodnění určitých skupin zaměstnanců v jinak univerzálním systému, postupně vznikal v letech 1927 - 1933 v Sovětském svazu za podmínek, kdy stát neměl dostatek prostředků na přiměřené důchody pro všechny občany a vybral proto některé skupiny pracujících, kterým přiznal vyšší důchodové nároky než jiným občanům. V padesátých letech došlo k převzetí tohoto systému i do československého sociálního zabezpečení. Zvýhodněné pracovní kategorie byly zavedeny zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, jímž byla zaměstnání pro účely důchodového zabezpečení zařazena do tří pracovních kategorií. Do nejvíce zvýhodněné I. pracovní kategorie byla zařazena zaměstnání pod zemí v dolech a zaměstnání výkonných letců, do II. pracovní kategorie pak zaměstnání vykonávaná za zvlášť těžkých pracovních podmínek. Rozdělení do pracovních kategorií ve svém důsledku výrazně zvýhodňovalo profese zařazené do první kategorie (vyšší důchody i snížení věkové hranice pro získání důchodového nároku), méně pak kategorie druhé (vyšší příjmy i důchody).

[11] Pracovní kategorie byly v Československu odůvodňovány jako forma preference některých druhů dělnických profesí tradičně spojovaných s těžkou, nebezpečnou a pro zdraví škodlivou prací. Nelze však zastírat ani třídní podstatu takového zvýhodnění některých dělnických profesí a obdobná zvýhodnění příslušníků represivních složek. V parlamentní rozpravě při přijímání nové úpravy nemocenského pojištění a sociálního zabezpečení zákony č. 54/1956 Sb. a č. 55/1956 Sb. spíše zazněly politické proklamace, které však v některých pasážích objasňují účel nové úpravy v této oblasti: „Dále je nutno zdůrazniti třídní podstatu nových zákonů ... Po prvé v dějinách sociálního zákonodárství jsou preferovány ty dělnické kategorie, jejichž práce má základní význam pro budování socialismu. Zatím co se v prvé republice do horníků střílelo, v našem lidově demokratickém zřízení si jejich práce vysoce vážíme a oceňujeme jejich práci i preferenci na úseku sociálního zabezpečení“ (část vystoupení poslance Kubce na 14. schůzi Národního shromáždění dne 30. 11. 1956, dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

[12] Pozdější doktrinální výklad zdůrazňoval zejména to, že diferenciaci důchodů podle pracovních kategorií odůvodňovala obtížná a zdraví škodlivá zaměstnání a omezené

technické možnosti poskytnout v těchto zaměstnáních lepší a bezpečnější pracovní podmínky. Vyšší starobní důchody a dřívější vznik nároku na ně byly tedy jakousi kompenzací za dobrovolně podstoupená rizika. (Tomeš, I. *Zabezpečení starých osob v Evropě*. Praha: nakladatelství ČSAV, 1971)

[13] Další vývoj právní úpravy pracovních kategorií pro účely sociálního zabezpečení (zákon č. 101/1964 Sb., č. 121/1975 Sb. a č. 100/1988 Sb.) tendoval k rozšiřování okruhu profesí podřazených pod zvýhodněné kategorie a k posílení role exekutivy při stanovování takto zvýhodněných zaměstnání. Zařazování zaměstnání do preferovaných kategorií (a uznávání výkonu takového zaměstnání jednotlivým pracovníkům) se postupně stalo velmi sofistikovaným a kazuistickým procesem. Jednotlivé resorty v rámci koordinační komise pod vedením ministerstva práce a sociálních věcí předkládaly obsáhlé dokumentace s technologickými popisy, pracovními hygienickými vyjádřeními, statistickými údaji o pracovních neschopnostech, úrazovosti a invaliditě. Koordinační komise dávala souhlas se zařazením jednotlivých zaměstnání do resortních seznamů, které vydávala jednotlivá ministerstva. Kontrolu nad realizací kategorizace zaměstnanců pak měly různé ústřední orgány, nadřízené i průřezové, v konkrétních případech plátcí důchodů a regionální orgány sociálního zabezpečení. Pokud se vytvořila potřeba zařazení dalšího zaměstnání do zvýhodněné kategorie, bylo třeba podstoupit celý administrativní postup, jehož vyústěním bylo zařazení příslušného zaměstnání do kategorie. Teprve poté došlo k zařazení konkrétního zaměstnance do této kategorie. Nebylo tedy možno použít analogii či podobnost, každé jednotlivé pracovní zařazení muselo být pro účely zařazení do zvýhodněné důchodové kategorie administrativně schváleno ústředními orgány shora popsáním postupem. (srov. Burdová, E. a kolektiv. *O důchodovém zabezpečení zaměstnanců*. Praha: Práce, 1988, s. 66 - 75)

[14] V průběhu 70. a 80. let 20. století byly tedy v Československé socialistické republice vytvořeny rozsáhlé kazuistické resortní seznamy zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie, tyto seznamy byly považovány za taxativní výčty, nebylo tedy možno výhodnější pracovní kategorie přiznávat srovnávacím způsobem dalším zaměstnáním či konkrétním pracovníkům. Takovouto pravomoc neměly ani soudy. Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR č. 1/II, publikované pod č. 2-3/1978 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (str. 81) konstatuje: „... *stane-li se v konkrétním případě sporným, zda práce konaná žadatelem o důchod spadá do I. nebo II. pracovní kategorie, bude třeba, aby si soud vyžádal posudek (vyjádření příslušného ústředního orgánu, popřípadě i ústředního výboru příslušného odborového svazu). Soudy nejsou oprávněny rozhodnout o tom, že do I. nebo II. pracovní kategorie spadá určitá práce, která není zahrnuta do seznamu druhů prací uvedených v příloze k nařízení vlády ČSSR č. 136/1975 Sb., popřípadě není uvedena v resortních seznamech vydaných ústředními orgány (§ 12 odst. 3 zákona č. 121/1975 Sb.). Soudy však mohou podle výsledků provedeného dokazování vyslovit, že pracovník splňuje podmínky I. nebo II. pracovní kategorie v případě, že práce jím vykonávaná odpovídá zcela některému zaměstnání zařazenému do I. nebo II. pracovní kategorie.*“

[15] V období po 17. listopadu 1989 počet žádostí o přiznání preferovaných pracovních kategorií dále neúměrně vzrostl. Federální vláda proto stanovila svým usnesením č. 217 ze dne 26. března 1990 moratorium na jejich další rozšiřování do doby zásadního řešení problematiky pracovních kategorií v souladu s novou koncepcí sociálního pojištění.

[16] Nová koncepce sociálního zabezpečení v Československu směřujícímu k demokratickému právnímu státu s tržní ekonomikou počítala s tím, že bude vytvořena jednotná základní soustava povinného sociálního pojištění, které nebude státní, ale státem garantované veřejnoprávní pojištění, v němž se nebudou uplatňovat administrativní zásahy, popřípadě preference, narušující rovnost pojištěnců. Systém preferovaných pracovních kategorií nebylo tedy nadále možno zachovat, a to z důvodů koncepčních i z důvodů spočívajících v samotné podstatě ekonomické transformace; proto došlo ke zrušení pracovních kategorií zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení, účinným od 1. června 1992 (dále jen „zákon o zrušení pracovních kategorií“). Zrušení pracovních kategorií bylo odůvodněno tím, že v době socialismu byly všechny podniky, v nichž byly preference

formou pracovních kategorií uplatňovány, státní a podřízené konkrétnímu odvětvovému ministerstvu, případně jinému ústřednímu orgánu, jehož prostřednictvím jim byly přidělovány (rozepisovány) všechny zdroje k činnosti, včetně mzdových prostředků a prostředků na podnikové sociální účely. Touto cestou administrativní podřízenosti hospodářských subjektů byl organizačně zabezpečován i systém preferovaných pracovních kategorií. Důvodová zpráva k zákonu zrušujícímu pracovní kategorie (dostupná na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) dále uvádí: „*V tržní ekonomice neexistuje administrativní podřízenost hospodářských subjektů vládním orgánům a i v ČSFR v procesu transformace tato podřízenost postupně zaniká. Nelze proto do tržní ekonomiky převést ani systém preferovaných pracovních kategorií, který je na této administrativní podřízenosti založen. V tržní ekonomice podstatu problému pracovních kategorií, tj. omezování rizikových prací, popř. úplatu za jejich výkon, a ochranu zdraví pracovníků, řeší sami zaměstnavatelé v souladu se zákonnými předpisy na ochranu zdraví při práci, a to tak, aby náklady na pracovní síly byly co nejnižší. Zaměstnavatelé získávají potřebné investice, rozhodují o zrušení výrob, uplatnění nových technologií a také v rámci kolektivního vyjednávání řeší mzdové a sociální otázky s tím související. Takto nezávislé hospodářské subjekty již v ČSFR v současné době vznikají a při pokračování procesu privatizace se jejich počet bude již v roce 1992 výrazně zvyšovat. Pro ně systém preferovaných pracovních kategorií neplatí již dnes, v řadě případů je důsledkem změny vlastnictví a tedy i formy řízení podniku. Pracovní kategorie jsou z konceptního hlediska pro novou soustavu sociálního pojištění nepřijatelné i z dalších důvodů. Pro část zabezpečených osob zajišťují vyšší nároky, na nichž se zaměstnavatelé, u nichž se rizikové práce vykonávají, ani pracovníci, kteří tyto práce konají, přímo ve zvýšené míře finančně nepodílejí. Z hlediska ochrany zdraví jsou rovněž neúčinné. Při jejich zavedení bylo sledováno omezení rizikových zaměstnání. Za dobu uplatnění preferovaných pracovních kategorií v čs. důchodovém zabezpečení se však výrazně projevovala opačná tendence. Okruh rizikových zaměstnání se nezmenšoval, naopak neustále docházelo k rozšiřování počtu zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie společným tlakem podnikové a řídicí sféry, pracujících i odborových orgánů a současně se objevil nový problém vytváření dalších mzdových, pracovních i sociálních preferencí, odvozených od důchodových pracovních kategorií (dodatkové dovolené, zvláštní odměny, zvláštní příspěvky k důchodům apod.). Systém pracovních kategorií je v praxi též administrativně velmi náročný.“* Z důvodové zprávy k zákonu o zrušení pracovních kategorií dále vyplývá, že si zákonodárce byl vědom toho, že zrušení preferovaných pracovních kategorií je spojeno s potřebou dořešení některých sociálních důsledků. Jde především o určitou kompenzaci, popř. zachování nároků občanů, kteří zaměstnání zařazená do I. a II. pracovní kategorie (kategorie funkcí) vykonávali po dlouhou dobu, a dále o řešení nároků, které byly na zařazení zaměstnání do preferované pracovní kategorie závislé, popřípadě spočívaly v preferenci založené na obdobných principech. I z tohoto důvodu po zrušení pracovních kategorií zůstala dlouhodobě zachována zvýhodnění osobám, které byly do těchto kategorií zařazeny před zrušením pracovních kategorií.

[17] Systém zvýhodněných pracovních kategorií v Československu a v dalších zemích bývalého komunistického bloku vznikl za obdobných geopolitických okolností v 50. letech 20. století. Osud kategorizace prací však byl v jednotlivých zemích po pádu komunistického režimu různý. Na Slovensku byly podobně jako v České republice zrušeny ještě federálním zákonodárcem. Dodatečnými novelizacemi zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, došlo však k zachování pracovních kategorií do konce roku 1999 s tím, že nový § 16 zákona o sociálním zabezpečení vztáhl nároky ze zařazení do zvýhodněné pracovní kategorie i na osoby zaměstnané v obchodních společnostech, které vznikly z bývalých státních podniků, přičemž právě provedení transformace ze státního podniku bylo kogentní podmínkou pro zařazení zaměstnance do zvýhodněné pracovní kategorie, jak to potvrdil i Nejvyšší soud Slovenské republiky ve svém rozhodnutí ze dne 19. 10. 2005, sp. zn. 4 So 223/2004, publikovaném pod č. 48/2006 v Zbierke stanovísk a rozhodnutí súdov SR č. 5/2006, s. 63 a násl. (dostupné na [www.nssr.blox.sk](http://www.nssr.blox.sk)). Rovněž například v Bulharsku a Rumunsku byl v omezené míře systém pracovních kategorií zachován, přičemž rumunský ústavní i nejvyšší soud dospěly k závěru, že rozlišování zaměstnanců pro účely doby odchodu do důchodu, pokud pracovali ve stejných pracovních podmínkách, by bylo diskriminační (nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 1999, č. 87/1999, publ. ve Sbírce pod č. 352 dne 26. 7. 1999, a rozhodnutí Nejvyššího soudu Rumunska ze dne 15. 1. 2003, sp. zn. 1769/2002, č. 63/2003, dostupné

na [www.dezvalui.ro](http://www.dezvalui.ro)). Rovněž v případě pracovní kategorizace v bývalé Německé demokratické republice, kterou reflektoval demokratický právní řád po sjednocení Německa, německý Spolkový ústavní soud konstatoval, že nároky z doplňkových a zvláštních systémů zabezpečení, vzniklé v NDR a uznané Smlouvou o sjednocení Německa, požívají práva na ochranu vlastnictví. Určitá omezení výše důchodu připustil jenom u bývalých pracovníků Ministerstva pro státní bezpečnost a Úřadu pro národní bezpečnost. (srov. nálezy Spolkového ústavního soudu 1 BvL 11/94, 1 BvL 22/95; a 1 BvL 32/ 95, všechny ze dne 28. 4. 1999, dostupné na [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de), a komentář k těmto nálezům Tüffers H. *Rentenüberleitung teilweise verfassungswidrig - Die Rentenurteile des Bundesverfassungsgerichts*, dostupný na [www.forschung-und-lehre.de](http://www.forschung-und-lehre.de).) Pokud v systémech důchodového zabezpečení existují specifické výhody pro zaměstnance v určitých profesích, jedná se typicky o tzv. „zaměstnavatelské systémy“, na jejichž financování se podílí zaměstnanec i zaměstnavatel, přičemž univerzální solidarita všech pojištěnců se obvykle neuplatňuje.

## II./2 Rozlišení mezi zaměstnanci soukromého a státního sektoru v univerzálním systému důchodového zabezpečení

[18] V rámci přizpůsobení systému sociálního zabezpečení standardům demokratického právního státu bylo potřeba postupně vyloučit jednak preference v oblasti sociálního zabezpečení, jednak také odstranit setrvávající diskriminace, přičemž jedna z hlavních diskriminací byla mezi zaměstnanci státních organizací a mezi osobami samostatně výdělečně činnými. (Dostal, J. *Transformace sociálního systému České republiky*, Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha 1994, Teze přednášky pro Parlament ČR)

[19] Jak již bylo výše uvedeno, mzdová a další zvýhodnění v oblasti sociálního zabezpečení v době komunistického režimu měla často třídní charakter: „Pro oblast sociálního zabezpečení po nástupu komunistického režimu v Československu byly v prvním období (mezi roky 1948 - 1951) typická opatření namířená proti ‚nepřátelským třídám‘, tedy odložení nemocenského pojištění osob samostatně výdělečně činných na neurčito, omezení dávek pro osoby samostatně výdělečně činné a spolupracující osoby, omezení platů úředníkům, úprava nemocenského pojištění zemědělců, která znamenala omezený přístup soukromých zemědělců ke zdravotní péči. ... Zákonem č. 55/1956 Sb. byly zavedeny potřebné nové třídní a profesní preference, k nimž patřilo i zvýhodnění zaměstnanců v režimem preferovaných profesích (doly, hutní a ocelářský průmysl) zařazením do pracovních kategorií.“ (Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 696 - 722). Zavedení zvýhodněných pracovních kategorií v některých zaměstnáních, vykonávaných ve státem vlastněných podnicích, bylo tedy od samého počátku vedeno i úmyslem zvýhodnit osoby pracující v sektoru státním a kolchozním oproti soukromě hospodařícím osobám a bylo součástí třídně a politicky motivovaného zatlačování soukromého podnikání a hospodaření.

[20] V období tranzitu a transformace ekonomiky ze státně dirigistické v tržní je tedy třeba při posuzování konkrétních případů vzít v potaz základní hodnoty nové demokratické společnosti, které spočívají v principu rovných práv a nediskriminace, a to mimo jiné nediskriminace různých forem vlastnictví.

[21] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že jednou z prvních ústavních změn po roce 1989 bylo znovuzavedení rovnoprávnosti všech forem a typů vlastnictví a odstranění dosavadního zvýhodňování státního, případně družstevního vlastnictví, na úkor vlastnictví soukromého a zamezování svobodné hospodářské soutěže. Ústavní zákon č. 100/1990 Sb. ze dne 18. dubna 1990 novelizoval některé z nejdůležitějších ústavních článků takto: „Stát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu.“ (čl. 7 odst. 2) a „Stát vytváří podmínky a stanoví pravidla pro rozvoj a ochranu podnikání a hospodářské soutěže.“ (čl. 13). Pro odstranění dosavadního deformovaného systému národního hospodářství a zavedení férové hospodářské soutěže

založené na soukromém vlastnictví bylo třeba učinit v poměrně krátké době tranzitu řadu důležitých kroků i v oblasti zrušení preferencí státního vlastnictví.

[22] Uvozovací zákon k Listině základních práv a svobod č. 23/1991 Sb., účinný od 8. 2. 1991, ve svém § 1 zavedl povinnost výkladu všech právních předpisů v souladu s Listinou základních práv a svobod, která stojí na principu rovnosti všech lidí (čl. 1). Listina základních práv a svobod dále zakotvuje zákaz diskriminace v právech (čl. 3) a právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30). Československo bylo již od roku 1976 vázáno Mezinárodním paktem o občanských a politických právech (publikovaným jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí pod č. 120/1976 Sb.), který ve svém čl. 26 stanoví: „*Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakazuje jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.*“ Tento mezinárodní pakt jako mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách je pro státní orgány nejpozději od 1. 1. 1993 bezprostředně závazný, má přednost před zákonem (čl. 10 Ústavy ČR) a je rovněž důležitou interpretační pomůckou v případě, kdy zákon umožňuje více interpretací.

[23] V posuzovaném případě je mezi účastníky nesporný skutkový stav spočívající v tom, že žalobce pracoval nesporně v kategorii I.A 19 roků a 327 dní. I poté dále pracoval na stejném pracovním místě, za stejných podmínek a ve stejném pracovním zařazení tunelář při pracích prováděných hornickým způsobem v podzemním stavitelství, avšak u soukromého zaměstnavatele, neboť došlo k privatizaci podniku, v němž pracoval. Žalobce i krajský soud jsou přesvědčeni, že se do doby práce v kategorii I.A započítává i práce v privatizovaném soukromém podniku, pokud zaměstnanec vykonával totožnou práci. Stěžovatelka je naopak přesvědčena, že žalobcovo zaměstnání svým výkonem sice odpovídalo pracovnímu zařazení v preferované pracovní kategorii, avšak bylo vykonáváno u soukromého subjektu, takže nebylo a ani nemohlo být zařazeno v žádném resortním seznamu ústředního orgánu státní správy, nelze tedy uznat výkon tohoto zaměstnání za zaměstnání v I.A pracovní kategorii. Hlavním důvodem, proč stěžovatelka nevyhověla žádosti žalobce a nepřiznala mu zákonem stanovenou výhodu, tedy byla skutečnost, že žalobce byl zaměstnán u soukromého podniku, nikoli u podniku vlastněného státem.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní nárok žalobce je nutno posuzovat s vědomím složitosti tranzitního období, avšak při zachování všech důležitých hodnot demokratického právního státu. Státní moc v demokratickém právním státě nemůže akceptovat po libosti privilegované či méně privilegované režimy, to vyplývá z principu rovnosti jako zákazu svévole. Státní orgány v demokratickém právním státě mohou rozlišovat jen tam, kde pro to mají legitimní důvod. Takovým legitimním důvodem by mohla být skutečnost, že zisk soukromého podniku mohl být dosahován na úkor pracovních podmínek zaměstnanců, jež stát „kompenzoval“ v důchodovém zabezpečení. S ohledem na krátkost tranzitního období (1990 - 1991) však Nejvyšší správní soud neshledává, že by tato jinak důvodná odlišnost mohla v tomto období založit odchýlné zacházení.

[25] Proto nelze přisvědčit interpretaci stěžovatelky, která je postavena na odlišném zacházení se zaměstnanci v privatizovaných podnicích oproti zaměstnancům ve státním sektoru. Nejvyšší správní soud s ohledem na takto formulovaná východiska stanoví tři podmínky, při jejichž kumulativním naplnění je třeba uznat za zaměstnání v I. pracovní kategorii i zaměstnání v privatizovaném soukromém podniku v době do 31. 12. 1992, kdy byly privilegované pracovní kategorie zrušeny zákonem o zrušení pracovních kategorií:

- zaměstnání bylo zákonem stanoveným způsobem (postupem podle § 17 zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném do 31. 5. 1992) zařazeno do I. pracovní kategorie,

- soukromý podnik, v němž bylo takové zaměstnání vykonáváno, vznikl na základě transformace či privatizace státem vlastněného podniku,
- takové zaměstnání i po změně vlastnické formy zaměstnavatele bylo nadále vykonáváno za stejných (identických) podmínek jako v době, kdy bylo zaměstnání zařazeno do zvýhodněné pracovní kategorie.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě žalobce byly všechny tři výše uvedené podmínky naplněny a mezi stěžovatelkou a žalobcem je jejich naplnění od samého počátku skutkově nesporné. Při kumulativním naplnění všech tří uvedených podmínek by skutečně rozlišování mezi zaměstnanci soukromých podniků a podniků vlastněných státem bylo nedovolenou diskriminací, neboť by bylo zacházeno rozdílně s osobami, které naplnily stejné podmínky. Takovýto postup by byl podle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s výše citovanými hodnotami demokratického právního státu, s čl. 1 Ústavy ČR, který definuje Českou republiku jako demokratický právní stát, s čl. 1, 3 a 30 Listiny základních práv a svobod, zaručujícími rovnost lidí a zákaz diskriminace v sociálních právech.

[27] Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že zákonnou podmínkou zařazení zaměstnání do zvýhodněných pracovních kategorií bylo kazuistické posouzení každého zaměstnání a jeho konkrétních podmínek příslušnými státními orgány postupy určenými zákonem. Pokud by došlo v soukromém podniku ke vzniku nového zaměstnání, které nebylo posouzeno výše popsanou procedurou a zavedeno dle příslušných právních předpisů do resortních seznamů zaměstnání zařazených do I. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení, pak by nebylo možno takovéto zaměstnání zpětně pouze například dle analogie mezi zvýhodněná zaměstnání *ex post* zařadit. V takovémto případě se již jedná o odlišné podmínky, neboť zaměstnanec již vstupoval do nového pracovněprávního vztahu bez souvislosti s předchozím zaměstnáním a v nových podmínkách si již sjednával mzdová a další ujednání. U takovýchto nově vzniklých zaměstnání by se nenaplnila základní podmínka, stanovená zákonem (§ 17 odstavec 2 zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném do 31. 5. 1992) pro vytvoření nového pracovního místa ve zvýhodněné pracovní kategorii. Takovou zákonnou podmínkou bylo rozhodnutí příslušného ústředního orgánu, v jehož oboru působnosti se vykonávalo posuzované zaměstnání, o zařazení zaměstnání do resortního seznamu zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie formou výnosu. Nejvyšší správní soud tedy tímto vypořádává námitku stěžovatelky spočívající v tom, že podmínkou pro zařazení do I. pracovní kategorie je výkon zaměstnání v organizaci, která spadala do působnosti některého z resortů a jednalo se o zaměstnání, které bylo výnosem příslušného orgánu zařazeno do resortního seznamu. Závěry Nejvyššího správního soudu v tomto konkrétním případě rozhodně nemohou být aplikovány na všechna zaměstnání vykonávaná u soukromého zaměstnavatele, která mají charakter obdobný zaměstnání zařazenému do zvýhodněné I. pracovní kategorie; to by bylo ostatně nespravedlivé paušální zvýhodnění soukromých zaměstnavatelů, kteří zaměstnance v rizikových provozech využívali, avšak nijak se nepodíleli na zvýšených nákladech spojených s jejich důchodovým zvýhodněním.

[28] V posuzovaném případě je nesporné, že pracovní zařazení žalobce v plném rozsahu odpovídalo zaměstnání zařazenému do příslušného resortního seznamu, neboť bylo mezi stranami na jisto postaveno, že žalobce pokračoval i po změně zaměstnavatele na stejném pracovním místě, za stejných pracovních podmínek a ve stejném pracovním zařazení jako v době, kdy bylo jeho zaměstnání zařazeno do příslušného resortního seznamu. Popsanou zákonnou podmínkou zařazení do seznamu zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie není možno interpretovat tak, že provedené zařazení zaměstnání do preferované pracovní kategorie zaniká bez dalšího změnou vlastnické formy zaměstnavatele, neboť tato interpretace není ústavně konformní, protože je v rozporu se zásadou rovnosti a nediskriminace. Velmi obecné právní závěry krajského soudu v napadeném rozsudku o opomenutí zákonodárce je tedy nutno



korigovat shora popsanou argumentací Nejvyššího správního soudu a na předestřené otázku nazírat ve světle odůvodnění tohoto rozhodnutí.

### II./3 Dokazování zařazení zaměstnání do I. pracovní kategorie

[29] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že lze preferovanou pracovní kategorii hodnotit pouze na základě „přílohy č. 126“, v níž bude uvedeno pořadové číslo podle resortního seznamu potvrzené zaměstnavatelem a OSSZ. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že dokonce i dle judikatury soudů v době reálného socialismu byly soudy oprávněny podle výsledků provedeného dokazování vyslovit, že pracovník splňuje podmínky I. pracovní kategorie v případě, že práce jím vykonávaná odpovídala zcela zaměstnání zařazenému do této kategorie (srov. bod [13]).

[30] Nejvyšší správní soud odkazuje na svou dosavadní judikaturu, kde k otázce dokazování, zda vykonávaná práce odpovídala zaměstnání, které podle resortního seznamu bylo zařazeno do I. pracovní kategorie, již konstatoval, že „*krajský soud může na základě provedeného dokazování v souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s. dospět ke závěru odchylnému oproti závěru České správy sociálního zabezpečení a zavázat správní orgán závěrem o tom, že práce vykonávaná žalobcem odpovídala zcela zaměstnání, které podle resortního seznamu bylo zařazeno do I. pracovní kategorie*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, č. j. 4 Ads 12/2009 - 83, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) a že v procesních předpisech o důchodovém pojištění se nenachází speciální právní úprava, která by stanovovala formy a způsoby dokazování zařazení zaměstnání do I. pracovní kategorie (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 6 Ads 129/2009 - 74, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Z tohoto důvodu tedy i námitka stěžovatelky ohledně dokazování zařazení do I. pracovní kategorie tzv. „přílohou č. 126“ není důvodná a Nejvyšší správní soud ji hodnotí jako neopodstatněnou.

### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji zamítl v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto jí nenáleží právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), je neuplatnil a Nejvyššímu správnímu soudu není známo, že by žalobci nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se žalobci nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2010

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu