



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **J. Ž.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Holubem, advokátem se sídlem Gajdošova 4392/7, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2016, č. j. 41 Ad 6/2015 - 29,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 18. 5. 2016, č. j. 41 Ad 6/2015 – 29, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 12. 2014, č. j. X, jímž žalovaná zamítla námítky stěžovatele a potvrdila rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 5. 9. 2014, č. j. X (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o změnu starobního důchodu pro nesplnění podmínek § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v relevantním znění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

II.

Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

V kasační stížnosti stěžovatel napadá rozsudek z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Konkrétně stěžovatel namítá nesprávný (rigidní) výklad § 174 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 1995 (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), podle něhož k tomu, aby stěžovatel mohl odejít do důchodu ve věku 59 let, musely být splněny následující podmínky: 1) odpracováno nejméně 25 roků (§ 174 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení), 2) z toho alespoň 15 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. b) až l) zákona o sociálním zabezpečení [§ 174 odst. 1 písm. d) zákona o sociálním zabezpečení], c) zaměstnání I. kategorie trvaly ke dni 31. 12. 1992 (§ 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení). O splnění prvních dvou podmínek není sporu, nicméně, stěžovatel má na rozdíl od žalované a krajského soudu za to, že splnil rovněž třetí podmínku, protože ke dni 31. 12. 1992 pracoval jako potápěč, přičemž tuto práci vykonával jako osoba samostatně výdělečně činná, a nikoli ve státním sektoru, resp. v privatizovaném podniku.

Podle stěžovatele je uvedená třetí podmínka proti smyslu zákona a je rovněž v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ads 122/2009 – 59, konkrétně na tu jeho část, v níž zdejší soud uvádí následující: *„Pozdější doktrinní 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.“* Smyslem dané právní úpravy tedy podle stěžovatele bylo zejména kompenzovat zdravotní rizika spojená s určitými profesemi. Stěžovatel neshledává žádný důvod, pro který by mu měla být tato kompenzace odeprána, neboť prokazatelně odpracoval v zaměstnání spadajícím do kategorie I. A do data 31. 12. 1992 více než 15 let a po celou tuto dobu práci vykonával ve státním podniku. Pokud stát po roce 1989 i nadále uznává a poskytuje výhody zaměstnancům, kteří vykonávali zaměstnání v privilegovaných pracovních kategoriích, je absurdní, aby tyto výhody byly určeny pouze pro zaměstnance, kteří tuto práci vykonávali k určitému datu. Tato úprava diskriminuje zaměstnance, kteří splnili veškeré ostatní podmínky, ale práci v privilegovaném zaměstnání ukončili z jakéhokoli důvodu dříve. Stěžovatel má za to, že pokud i nadále stát poskytuje výhody spojené se zaměstnáním v privilegovaných kategoriích, měly by tyto výhody být poskytnuty zaměstnancům, kteří pro to splnili podmínky do určitého data, bez nutnosti toho, aby byla práce v privilegované pracovní kategorii vykonávána k jednomu konkrétnímu datu. Pokud by tomu tak nebylo, docházelo by k nedůvodnému znevýhodnění těch osob, které podmínky splnily již dříve. Stěžovatel je proto přesvědčen o tom, že § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení je diskriminační a je v rozporu s čl. 3 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod.

Je nesporné, že stěžovatel práci zařazenou v kategorii I.A vykonával 15 let a 42 dnů. Nejméně tedy po tuto dobu bral na sebe rizika spojená s touto prací bez adekvátních náhrad za rizika, která s jeho profesí souvisela. Práce, kterou vykonával, se přitom na něm podepsala trvale zhoršeným zdravotním stavem. Je v rozporu se smyslem zákona, aby mu byly poskytované výhody upřeny jen pro to, že zaměstnání zařazené do kategorie I. A přestal vykonávat před určitým datem, přičemž před tímto datem splnil všechny podmínky, které jsou potřeba k poskytnutí výhod. Navíc stěžovatel předmětnou práci přestal vykonávat pouze pro státní organizaci, ale nadále ji vykonával jako osoba samostatně výdělečně činná. Je přesvědčen, že nelze žádným způsobem zdůvodnit, proč by měl mít výhody zaměstnanec, který práci zařazenou do privilegované kategorie vykonával k datu 31. 12. 1992 a po tomto datu tuto práci ukončil a následně vykonával jinou práci, oproti zaměstnanci, který zaměstnání zařazené do privilegované

pokračování

kategorie vykonával po naprosto stejnou dobu, avšak tuto práci ukončil před rozhodným datem 31. 12. 1992.

Podle stěžovatele není opodstatněná argumentace, že pracoval jako osoba samostatně výdělečně činná, a proto si mohl oproti zaměstnancům sjednávat jiné podmínky. K uvedenému stěžovatel namítl, že mezi obdobím, kdy stěžovatel ukončil zaměstnání ve státní organizaci a rozhodným datem 31. 12. 1992 uběhla relativně krátká doba, která jistě neměla zásadní vliv na určení výše důchodu a možnosti kompenzovat veškerá rizika, která absolvoval během předchozích let. Stěžovatel nepožaduje, aby byla doba, kterou vykonával jako osoba samostatně výdělečně činná, započítána do doby výkonu práce uvedené v kategorii I. A. Doba výkonu této práce zařazené do privilegované kategorie má prokazatelně vykonanou ve státní organizaci, ale požaduje, aby měl pro odchod do důchodu stejné podmínky jako jeho bývalí kolegové, kteří vykonávali stejnou práci, avšak v této organizaci zůstali až do 31. 12. 1992 a práci tam ukončili později.

Protože stěžovatel více než 15 let vykonával práci obtížnou a zdraví škodlivou v době, kdy technické možnosti neposkytovaly v tomto zaměstnání lepší a bezpečnější pracovní podmínky, je důsledná aplikace § 174 zákona o sociálním zabezpečení, tj. trvání na kumulativním splnění všech předpokládaných podmínek v rozporu s účelem právní úpravy, diskriminační a v konečném důsledku také v rozporu s Listinou základních práv a svobod.

Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

V posuzované věci je sporná otázka, zda § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, podle kterého podmínkou vzniku nároku na starobní důchod podle § 174 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení je, že zaměstnání I. pracovní kategorie nebo služba I. nebo II. kategorie funkcí trvaly ke dni 31. prosince 1992; za zaměstnání se pro tyto účely považují i náhradní doby a doby uvedené v § 5 odst. 1 a v § 6 odst. 1 nařízení vlády Československé socialistické republiky č. 117/1988 Sb., stěžovatele, který měl ke dni 31. 12. 1992 předmětnou práci vykonávat jako osoba samostatně výdělečně činná, nediskriminuje a není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně s čl. 3 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod.

Je třeba uvést, že rovněž touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ads 122/2009 – 59, z něhož stěžovatel vyjímá v rámci své argumentace pouze výše citovanou část.

Nejvyšší správní soud ovšem v tomto rozsudku dále uvedl: „*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. došlo však k zachování pracovních kategorií do konce roku 1999 s tím, že nový § 16 tohoto zákona 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 Zbierky stanovisk a rozhodnutí súdov SR č. 5/2006, s. 63 a násl. (dostupné na 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 (nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 6. 1999, č. 87/1999, publikovaný 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.dezvaluiri.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, a komentář k těmto nálezům Tüffers H. Rentenüberleitung teilweise verfassungswidrig - Die Rentenurteile des Bundesverfassungsgerichts, dostupný na 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 podílejí zaměstnanec i zaměstnavatel, přičemž univerzální solidarita všech pojištěnců se obvykle neuplatňuje....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. Teze přednášky pro Parlament ČR. Ministerstvo práce a sociálních věcí : Praha, 1994.)..... 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 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 (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 jako tunelář při pracích prováděných hornickým způsobem v podzemním stavitelství, avšak u soukromého zaměstnavatele, neboť došlo k privatizaci podniku, v němž

pokračování

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 odchylné 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 skutečné 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, který definuje Českou republiku jako demokratický právní stát, s čl. 1, čl. 3 a čl. 30 Listiny, zaručujícími rovnost lidí a zákaz diskriminace v sociálních právech. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že zákonnou podmínkou zařazení zaměstnání do zvýhodněných pracovních kategorií bylo kaznistické 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 pracovníprávního 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 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 5. 1992) pro vytvoření nového pracovního místa ve zvýhodněné pracovní kategorii. Takovou

zákonou 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 (pozn. – podtrženo soudem). 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 zákonou 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 otázce nazírat ve světle odůvodnění tohoto rozhodnutí.“

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaná správně vycházela z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, jakož i z důvodové zprávy k zákonu č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení, kterým byl do zákona o sociálním zabezpečení vložen právě sporný § 174. Žalovaná tak v souladu se zněním zákona, uvedenou důvodovou zprávou a citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu konstatovala: „Zrušení pracovních kategorií bylo odůvodněno tím, že v době socialismu byly všechny podniky, v nichž byly preference formou pracovních kategorií uplatňovány, státní a podřízeny konkrétnímu odvětvovému ministerstvu, příp. jinému ústřednímu orgánu, jehož prostřednictvím jim byly přidělovány (rozepisovány) všechny zdroje k činnosti, včetně mzdových prostředků a prostředků na podnikové sociální účely. Jak uvedeno v důvodové zprávě k uvedenému zákonu „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.“ Jak vyplývá z této důvodové zprávy, zákonodárce nikdy nepřipouštěl, že by se problematika pracovních kategorií mohla nějak dotýkat osob samostatně výdělečně činných, a cílem legislativy bylo pracovní kategorie pro zaměstnance státních podniků postupně omezovat až do konečného zrušení a nikoli je rozšiřovat navíc do soukromého sektoru, tím méně mezi osoby samostatně výdělečně činné. Jako jedinou přípustnou výjimku stanovil Nejvyšší správní soud výše uvedeným rozsudkem, avšak pouze při splnění všech kumulovaných podmínek v případě zaměstnance soukromého podniku, v němž bylo takovéto zaměstnávání vykonáváno, který vznikl na základě transformace či privatizace státem vlastněného podniku, jak je uvedeno výše, neboť k takové změně došlo bez jakéhokoli vlivu či přispění dotýčeného zaměstnance. Na rozdíl od osoby samostatně výdělečně činné, která svým rozhodováním může aktivně ovlivňovat podmínky své vlastní činnosti, např. vlastní cenotvorbou apod. právní postavení osoby samostatně výdělečně činné je zcela odlišné od postavení zaměstnance a nelze na ně automaticky či na vyžádání aplikovat právní úpravu, která je daná specificky pro zaměstnance či pro určitou skupinu zaměstnanců.“ Žalovaná k uvedenému dále dovodila, že přestože stěžovatel tvrdí, že vykonával stejnou práci jako v době svého zaměstnání, lze jen těžko z obsahu stěžovatelem předložených faktur stanovit v rámci celkové samostatné výdělečné činnosti stěžovatele v uvedené době podíl činností, které měly být obsahem zaměstnání příslušné pracovní kategorie. Žalovaná proto uzavřela, že z uvedených důvodů nelze dobu

pokračování

samostatné výdělečné činnosti stěžovatele hodnotit jako zaměstnání v preferované pracovní kategorii.

S těmito závěry se ztotožnil i krajský soud, který je převzal s odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci považuje výše uvedené závěry za správné a nemá důvodu se odchýlit od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ads 122/2009 – 59, a věc postoupit věc podle § 107 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu zdejšího soudu.

Nejvyšší správní soud s ohledem na argumentaci stěžovatele, který vytýkal, že § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení je diskriminační a je v rozporu s čl. 3 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod, neshledal ani důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, tj. předložení věci Ústavnímu soudu. Rovnost občanů před zákonem není chápána jako abstraktní kategorie, ale vždy je přičítána k určité právní normě, pojímána ve vzájemném poměru různých subjektů apod. Pokud bylo z rovnosti učiněno právo, je každý jednotlivec oprávněn, aby stát v mezích svých možností odstranil všechny faktické nerovnosti. Tato konstrukce však platí pouze tehdy, uvažujeme-li rovnost jako absolutní. Rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy, požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/1992).

Ústavní princip rovnosti, který je zakotven v článku 1 Listiny, dle něhož jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i právech, a komplementárně vyjádřený článkem 3 Listiny, zakotvujícím zákaz diskriminace v přiznaných základních právech, vykládá Ústavní soud ve své judikatuře z dvojího pohledu (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 33/96, Pl. ÚS 9/99, Pl. ÚS 72/06, Pl. ÚS 10/08). První je dán požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý pak požadavkem ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování, tj. nepřipustnosti dotčení některého ze základních práv a svobod odlišováním subjektů a práv ze strany zákonodárce. Rovnost je třeba chápat jako relativní (mimo jiné) také v tom smyslu, že v kategorii rovnosti lze uvažovat pouze v poměru mezi nejméně dvěma osobami ve stejném, resp. srovnatelném postavení (srov. nálezy Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92). Určit skupiny osob, které lze z hlediska zachování principu rovnosti srovnávat, patří přitom k nejobtížnějším úkolům při používání této argumentace (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 47/95). Základním vodítkem je výčet objektivizovaných přívlastků, na jejichž základě je nepřipustné jakékoliv rozlišování nebo odlišné zacházení (srov. článek 3 odst. 1 Listiny a obdobná antidiskriminační ustanovení v mnoha mezinárodních instrumentech o lidských právech). Právní rozlišování mezi subjekty v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 4/95, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 33/96, Pl. ÚS 15/02).

Rovněž v oblasti práva sociálního zabezpečení je třeba požadovat, aby zákonodárny orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii. Tato kritéria vyplývají z důvodové zprávy k zákonu č. 235/1992 Sb., podle níž: „*Systém pracovních kategorií postupně vznikl v letech 1927-1933 v SSSR za podmínky, 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. Všechny podniky, v nichž byly tyto preference uplatňovány, byly státní a podřízené konkrétnímu odvětvovému ministerstvu (jinému ústřednímu orgánu), jehož prostřednictvím jim byly přidělovány (rozepisovány) všechny potřebné 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. Jeho základem po této stránce jsou resortní seznamy zaměstnání zařazených do I. a II. pracovních kategorií pro účely důchodového zabezpečení, které vydávaly svými výnosy příslušné ústřední orgány na základě zákona v rozsahu vymezeném blíže nařízením federální vlády; resortní žádosti byly schvalovány ve vládě v koordináční komisi. Uvedené seznamy platily jen pro podřízené organizace a z nich vyplýval konkrétní individuální nárok občana na důchodovou preferenci. Protože stát ve značné míře předurčoval technické, technologické i hygienické podmínky výkonu práce, úroveň bezpečnosti práce a s tím související zdravotní důsledky, „poskytoval“ z celospolečenských zdrojů i kompenzace za vznikající, popř. očekávané újmy na zdraví. Možnosti podniků ovlivnit zásadním způsobem uvedené faktory a úroveň ochrany zdraví při práci byly omezené, a proto jim systém preferovaných pracovních kategorií vyhovoval. Umožňoval ponechávat bez větších protestů pracovníků i odborů v chodu zastaralá, zdraví škodlivá nebo nebezpečná strojní zařízení, technologické procesy nebo provozy a přenášel část „rizikových příplatků“ za práce v riziku na stát, resp. na všechny daňové poplatníky. Současně odkládal platbu za vzniklé nebo pravděpodobné újmy plynoucí z dlouhodobého výkonu rizikových prací do vzdálenějšího období pobírání důchodu.

V současné době je v souladu s programovým prohlášením vlády připravována a postupně realizována nová koncepce sociálního pojištění odpovídající potřebám a možnostem zabezpečení občanů v tržní ekonomice. Tato koncepce počítá s jednotnou základní soustavou povinného sociálního pojištění pro všechny občany s jasnými pravidly financování a s nároky přímo odvozenými od placených příspěvků. Nepůjde o státní, nýbrž o státem garantované veřejnoprávní pojištění, v němž se nebudou uplatňovat administrativní zásahy, popř. preference, narušující rovnost pojištěnců. Systém preferovaných pracovních kategorií, který je součástí dnešního čs. státního sociálního zabezpečení financovaného ze státního rozpočtu, nelze v nové pojišťovací soustavě a v tržních podmínkách ekonomiky zachovat. Důvody jsou jednak koncepční (systémové), jednak spočívají v samotné podstatě ekonomické transformace.

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. omezení 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 výroby, 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 koncepčního 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 nezměňoval, naopak neustále docházelo k rozšiřování počtu zaměstnání zařazených do I. a II. pracovních kategorií 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.

Na základě společenského významu práce, zdravotní rizikovitosti pracovního prostředí a dřívějších představ o rozvoji národního hospodářství cestou preference těžkého průmyslu, byly mezi prioritní odvětví zařazeny

pokračování

nejprve zejména hornictví, hutnictví a těžké strojírenství. Postupně, zejména úpravami v r. 1964 a 1978, byl systém preferovaných pracovních kategorií rozšiřován i na další odvětví národního hospodářství. V období po 17. listopadu 1989 počet žádostí o přiznání preferovaných pracovních kategorií dále neúměrně vzrostl. K počátku roku 1990 byly u federálního ministerstva práce a sociálních věcí uplatněny požadavky na zařazení celkem více než 4 milionů pracovníků do I. a II. pracovní kategorie. Federální vláda proto stanovila svým usnesením č. 217 z 26. března 1990 moratorium na jejich další rozšiřování do doby zásadního řešení problematiky pracovních kategorií v souladu s novou koncepcí sociálního pojištění. Je připraveno zavedení fondového financování sociálního pojištění, s jehož uplatněním se počítá od roku 1993. V souvislosti s ním je nutné přistoupit i ke zrušení systému zařazování zaměstnání do preferovaných pracovních kategorií a nadále v důchodovém zabezpečení posuzovat všechna vykonávaná zaměstnání stejně, tj. jako zaměstnání zařazená dnes do III. pracovní kategorie.

Ke spravedlivému a rovnoprávnému důchodovému zabezpečení občanů nový systém sociálního pojištění preferované pracovní kategorie nepotřebuje. Rozhodující bude započítatelná doba pojištění a výše pojistného vyjadřující úroveň příjmů občana. Kategorie svojí podstatou zneprůhledňovaly uplatnění těchto dvou základních hledisek. Jimi sledované záměry lze zabezpečit v rámci dobrovolných připojišťovacích systémů, pro jejichž vytváření byla přijata odpovídající právní úprava. Formou novelizace § 160 zákona o sociálním zabezpečení je od 1. srpna 1991 umožněno organizacím sjednat a bradit připojištění ve prospěch svých zaměstnanců.

Systém pracovních kategorií byl založen v bývalých socialistických zemích. V členských státech Evropských společenství systémy sociálního pojištění administrativní rozdělování zaměstnanců do kategorií nemají (rozdílný okruh nároků je případně dán existencí několika systémů pojištění), a proto zrušení pracovních kategorií není v rozporu s právem členských států Evropských společenství.

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. Při vymezování rozsahu zmírnění dopadu zrušení systému pracovních kategorií v oblasti sociálního pojištění je třeba počítat s omezenými finančními prostředky fondu sociálního pojištění v jeho počátcích a s tím, že tyto kompenzace budou hrazeny i z příspěvků placených za občany, kteří se na preferencích systému pracovních kategorií nepodílejí. Plná kompenzace by vyžadovala přímé vyčlenění prostředků ze státního rozpočtu pro tento účel.“

Uvedené důvody, které vedly ke zrušení pracovních kategorií, které ve své podstatě zakládaly nerovnost mezi zaměstnanci, považuje Nejvyšší správní soud za zcela objektivní a racionální. V návaznosti na uvedené je objektivní a racionální rovněž právní úprava § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, podle níž je také v projednávané věci třeba rozlišovat mezi skupinou osob – zaměstnanců státního podniku [resp. soukromého podniku, v němž bylo takové zaměstnání vykonáváno, který vznikl na základě transformace či privatizace státem vlastněného podniku, přičemž 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], kteří ke dni 31. 12. 1992 vykonávali práce v předmětné pracovní kategorii a osobami ostatními, které stejnou práci k uvedenému datu nevykonávaly jako zaměstnanci v pracovním poměru (tj. rovněž stěžovatel, který měl tuto práci podle svého tvrzení vykonávat jako osoba samostatně výdělečně činná), resp. tuto práci nevykonávaly jako zaměstnanci státního podniku, resp. shora popsáno soukromého podniku, anebo ji nevykonávaly za stejných (identických) podmínek jako v době, kdy bylo zaměstnání zařazeno do zvýhodněné pracovní kategorie.

Důvody tohoto rozlišení popsal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ads 122/2009 – 59, v němž dovodil, že nelze připustit nespravedlivé paušální zvýhodnění soukromých zaměstnavatelů, kteří zaměstnance v rizikových provozech využívali, avšak nijak se nepodíleli na zvýšených nákladech spojených s jejich důchodovým zvýhodněním. Obdobné platí také v případě osoby samostatně výdělečně činné, která, jak správně uvedla již žalovaná, může svým rozhodováním aktivně ovlivňovat podmínky své vlastní činnosti, např. vlastní cenotvorbou, zajištěním některých svých činností formou subdodávek apod. V posuzovaném případě je nesporné, že zaměstnání stěžovatele v I. pracovní kategorii trvalo pouze do 16. 6. 1989 a ke dni 31. 12. 1992 již předmětnou práci vykonával jako osoba samostatně výdělečně činná, která měla navíc potápěčskou činnost registrovanou jen jako jednu z několika dalších činností (drobné stavební práce, čištění studní, opravy čerpacích zařízení, svařování, řezání kyslíkem, potápěčské a trhací práce). Z uvedených důvodů se postavení stěžovatele k rozhodnému datu 31. 12. 1992 podstatně odlišovalo od postavení zaměstnanců popsanych v § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení. Stěžovatel je tedy ve stejném postavení s osobami, které (shodně jako on) nebyly ke dni 31. 12. 1992 zaměstnanci ve smyslu § 174 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, na čemž nemění nic ani skutečnost, že stěžovatel jinak splňuje podmínku získání potřebné doby zaměstnání v předmětné pracovní kategorii. Nadto v preferované pracovní kategorii nebyly osoby samostatně výdělečně činné (tedy ani stěžovatel) pojištěny nikdy.

Ustanovení § 174a odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení nepředstavuje zásah do ústavně chráněného principu rovnosti a toto ustanovení není v rozporu s čl. 3 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Námitka stěžovatele v tomto směru tak není důvodná.

IV.

Závěr a náklady řízení

Z uvedených důvodů dospěl kasační soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalované, přiznání nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění je však podle ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. vyloučeno.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 16. prosince 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu